



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD AZCAPOTZALCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO INTEGRAL EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Límites y alcances de la Estrategia Escuela al Centro

Idónea Comunicación de Resultados

Que para obtener el grado de
Maestra en Ciencias Administrativas

Presenta:

Pilar Vázquez Vicentes

Director de la Idónea Comunicación de Resultados

Dr. Alejandro De la Paz Toledo

Ciudad de México

Diciembre, 2018

Agradecimientos

A mi familia, por todo su apoyo incondicional.

Al Dr. Alejandro De la Paz, por su asesoría y dirección de este trabajo.

A la Dra. Ana María García Ramírez y la Dra. Yolanda Ballesteros Senties, por ser integrantes del comité lector de mi trabajo de investigación.

Contenido

Introducción	5
Marco Metodológico.....	9
Planteamiento del problema	9
Pregunta de investigación	9
Hipótesis	9
Objetivos	9
Capítulo 1 Teoría Institucionalista y Neo institucionalista en el análisis de las Políticas Públicas.....	11
1.2 Teoría Institucionalista	12
1.3 Teoría Neo institucionalista.....	14
1.3.1 Neo institucionalismo Histórico	16
1.3.2 Neo institucionalismo Sociológico.....	17
1.3.3 Neo institucionalismo Económico.....	17
Conclusiones	21
Capítulo 2 Reconstrucción de las Políticas Educativas desde un enfoque institucionalista (1988 – 2012)	23
2.1 Periodo 1988 - 1994	24
2.2 Periodo 1994 - 2000	28
2.3 Periodo 2000 - 2006	30
2.4 Periodo 2006 - 2012	32
Conclusiones.....	34
Capítulo 3 Panorama de Política Educativa (2012 – 2018)	37
3.1 Periodo 2012 – 2018	38
3.2 Análisis de la Reforma Educativa desde un enfoque institucionalista (2012): Fundamentos Normativos.....	45
3.2.1 Cambios al Artículo 3° fracciones III, VII, VIII, y IX Y 73° fracción XXV	46
3.2.2 Modificaciones a la Ley General de Educación	47
3.2.3 Implicaciones de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INNE)	49
3.2.4 Implicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)	50
3.3 Estrategia Escuela al Centro	53

Conclusiones.....	62
Capítulo 4 Estrategia Escuela al Centro: Caso de los municipios de Jáltipan y Pajapan, Ver.	67
4.1 Geografía y Demografía	68
4.2 Desarrollo Social	70
4.3 Estructura económica, empleo e ingresos	75
4.4 Análisis de la aplicación de las líneas de acción Estrategia Escuela al Centro en contextos desfavorecidos: ejemplo los municipios de Pajapan y Jáltipan, Ver.....	81
4.4 Sugerencias	86
Conclusiones Generales.....	89
Anexos.....	95
Anexo 1 Proceso de Políticas Públicas	95
Anexo 2 Composición de la LGE.....	96
Anexo 3 Cap. 1 Disposiciones generales	97
Anexo 4 Cap. 2 Del federalismo educativo.....	99
Anexo 5 Cap. 3 De la equidad de la educación	105
Anexo 6 Cap. 4 Del proceso Educativo.....	106
Anexo 7 Cap. 5 De la educación que imparten los particulares	107
Anexo 8 Cap. 7 De la participación Social en la Educación	108
Anexo 9 Cap. 8 De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo.....	109
Anexo 10 Composición de la Ley del INEE	110
Anexo 11 Estructuras de la LGSPD	111
Bibliografía	112
Siglas	118

Introducción

La educación es, indudablemente, una pieza fundamental para explicar el crecimiento económico de un país, más aún del desarrollo social que éste pueda experimentar, pues los valores que mediante ella se transmiten (la solidaridad, la igualdad, el sentido de la justicia y la responsabilidad, por ejemplo) el tejido social se vuelve más consistente y adquiere una mayor resiliencia frente a situaciones adversas.

El sistema educativo mexicano se encuentra en crisis desde hace décadas. Existen diferentes factores que han influido para que los resultados sean deficientes en la educación. Dichos factores van desde la presencia de un modelo económico caracterizado por un bajo crecimiento económico, lo que se ha ido traduciendo en una falta de recursos, mobiliario, infraestructura y equipamiento para las unidades escolares, hasta un inadecuado diseño de los planes de estudio para los niveles de educación básica, pues éstos deberían ser elaborados acorde a las potencialidades de los estudiantes y al entorno socioeconómico en el que éstos se encuentran. A ello habría que agregar que en el entorno de los niños lo que predomina es la ausencia de una formación en valores, situación en la que los medios de comunicación (de manera especial la televisión) han tenido una enorme influencia, pero también la transformación de los estilos de vida y de disfrute del ocio para los niños, pues la popularización de dispositivos tales como los videojuegos han tenido una influencia en generar antivalores (violencia, egoísmo, competencia, etc.) en el comportamiento de la población infantil.

A partir de la consolidación del modelo económico neoliberal¹, los cambios económicos que fueron promovidos fueron extendiéndose al resto del aparato estatal, instalándose nuevos criterios en el diseño de las distintas políticas públicas sectoriales. De manera específica, en el ámbito de la educación se impusieron nuevos criterios para definir los objetivos que debería perseguir la definición de las políticas aplicadas al sector, resaltando el concepto de “calidad” como leitmotiv de la actividad docente. Para alcanzar ese objetivo se han venido

¹ Con la caída del muro de Berlín en 1989, nace el nuevo orden mundial y con ello un conjunto de reglas conocidas como el Consenso de Washington (CW), dictadas por el economista John Williamson. Dichas reglas se debían aplicar principalmente a los países latinoamericanos.

Los objetivos que se buscaba con la implementación del CW eran: crecimiento, baja inflación, balanza de pagos viables y distribución equitativa del ingreso. Aunque queda claro que todos los objetivos estuvieron supeditados al logro de una baja inflación. El Consenso de Washington se basa en diez puntos: disciplina fiscal; reordenar las prioridades en el gasto público; reforma fiscal; liberalización financiera; tipo de cambio; liberalización comercial; inversión extranjera directa; privatización y desregulación. En síntesis, se puede afirmar que el CW ha promovido la minimización del Estado en los países de América Latina. El sector público ha renunciado a la actividad productiva, ha limitado sus capacidades como orientador de la vida económica y se ha visto presionado para limitar su papel regulador. Esta concepción del Estado se ha reflejado en una oleada indiscriminada de privatizaciones (Gómez; 2010:40, 46).

impulsando políticas para la modernización educativa, en las que la participación social adquiere una especial relevancia, lo que en la práctica ha venido a significar que una parte importante de la responsabilidad estatal en la provisión de la educación básica ha sido transferida al conjunto de la comunidad escolar, en este sentido resalta de manera particular la estrategia de descentralización de las competencias educativas, pero también la reorientación de los objetivos de la formación de los estudiantes hacia las necesidades establecidas por los mercados, privilegiándose la capacitación de los estudiantes para que éstos logren una mejor inserción en el mundo laboral, en detrimento de la búsqueda de una formación educativa más integral.

En ese sentido, la OCDE emplea como una de sus principales herramientas para fijar sus criterios educativos al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), el cual tiene como objetivo explícito evaluar el rendimiento académico de los alumnos que forman parte de los distintos sistemas educativos en los países que conforman dicha institución. Mediante tal prueba se intenta determinar si los alumnos han adquirido los conocimientos y habilidades suficientes de acuerdo con los estándares fijados por dicha institución. Como consecuencia de tales evaluaciones la OCDE se adjudica la capacidad para establecer diagnósticos y elaborar las pautas que deberían de seguir los distintos países evaluados para diseñar las políticas educativas que deberían aplicarse a nivel nacional con el objetivo de mejorar los niveles de calidad de la educación a escala *local* y poder ser competitivos a escala *global*.

En ese contexto, se percibe que el sistema educativo mexicano y sus instituciones han sufrido profundas transformaciones. A partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se formaliza la descentralización y se promueve la modernización² en la educación, con el propósito de dar respuesta a la globalización. Los objetivos de la política de la modernización educativa fueron asegurar la cobertura, calidad y eficiencia, fortalecer la participación social en las actividades educativas.

En suma, las reformas educativas y políticas públicas educativas implementadas desde la aplicación del sistema económico neoliberal hasta hoy en día, se encuentran alineadas a los requerimientos del mercado; en consecuencia, la tendencia de ampliar la educación privada ha ido en aumento, la transferencia de responsabilidades a la comunidad escolar, la evaluación de alumnos y docentes de manera homogénea, estos son algunas estrategias que se han realizado a lo largo de estas últimas décadas con el propósito de mejorar la educación y lograr un desarrollo en el país; sin embargo, la educación sigue presentando serios

² Según el discurso oficial, la estrategia de modernización requiere un cambio en las relaciones entre el Estado, la sociedad y de los niveles de gobierno y supone una mayor participación social de la sociedad en el ámbito educativo. La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Se menciona que es importante la participación de los maestros y su organización gremial, así como de los padres de familia (DOF: 1992).

problemas, en el aprovechamiento escolar, la falta de recursos o la utilización de recursos de manera inapropiada, la falta de oportunidades educativas, el rezago educativo sigue imperando en el país.

Con esta última reforma educativa (2012), se desprende la Estrategia Escuela al Centro, anunciada en el 2016 por el entonces Secretario de Educación Pública Aurelio Nuño, donde trata de establecer los vínculos institucionales entre la comunidad escolar (padres de familia, docentes, directores, alumnos), cabe señalar, el diseño de la estrategia contempla acciones de carácter homogéneo, sin contemplar las diferencias existentes en el país como las características socioeconómicas de cada región ³, la disponibilidad de recursos educativos, entre otros aspectos.

En este sentido, aplicar las líneas de acción de la estrategia escuela al centro a escuelas con condiciones tan precarias, los resultados pueden pocos favorables o bien pueden generar externalidades negativas para la población objetivo del programa.

Un claro ejemplo, de la problemática que enfrenta el país en el ámbito educativo, es reflejado en las escuelas primarias rurales, ubicadas en los municipios de Jáltipan y Pajapan, Veracruz.

Algunos de los problemas que presentan los municipios es un índice de rezago alto, en el 2015, en promedio el 50% de la población se encuentra en rezago educativa⁴. Por otro lado, en el municipio de Jáltipan el índice de deserción y reprobación del ciclo escolar 2014 – 2015 muestra que el nivel de deserción en el nivel primaria es el más alto comparado con el nivel secundaria y preescolar. Y en Pajapan, el índice de deserción en el ciclo escolar 2011 -2012 a nivel primaria es de 1.7% y de reprobación 2.2%; en los siguientes niveles educativos (secundaria y bachillerato) el índice de reprobación y deserción aumenta, para el caso de nivel secundaria, el índice de deserción aumentó a 7% y el índice de reprobación a 7.1%.

Las escuelas rurales de dichos municipios carecen de la infraestructura y equipamiento adecuado, acceso a internet, sala de cómputo biblioteca, la falta de personal capacitado para atender a niños con discapacidades (déficit de atención, Síndrome de Down o con ligero retraso) no cuentan con el apoyo de algún programa para que los niños tengan acceso a desayunos escolares⁵ sin costo. Otra dificultad que presentan es el abastecimiento de agua

³ Los problemas de pobreza y desigualdad en la distribución en el ingreso que permean en el país, sobre todo en las zonas rurales son factores que no permiten generar cambios y un desarrollo en el país, además, dificultan la aplicación efectiva de las políticas públicas educativas. Por lo que es necesario implementar políticas macroeconómicas que permitan una mejor distribución de los ingresos y un desarrollo de los recursos productivos locales que permitan que sean autosuficientes y así la población cuente con una base universal básica.

⁴ Población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir y/o que no ha iniciado o concluido su educación primaria o secundaria, se considera que se encuentra en rezago educativo (INEA:2010)

⁵ Existe parte del DIF estatal de Veracruz, el programa de Desayunos Fríos y Calientes, pero aplica para la población escolar (preescolar, 1° y 2° grado de primaria) y que se encuentren en casos de vulnerabilidad social y económica; además, a través del Sistema Municipal identificaran a la población escolar que lo requiera.

potable. Asimismo, la situación socioeconómica de los municipios es lamentable. En el 2015, el 83.9% de la población de Pajapan se encuentra en pobreza y el 36.1 % en pobreza extrema. Con relación a Jáltipan, el 60.2% se encuentra en pobreza y el 11.3 % en pobreza extrema.

Tomando en consideración la situación de la educación básica en zonas rurales cuenta con una mayor desventaja en diferentes ámbitos, existe un problema en el diseño de las políticas públicas educativas en implementar acciones homogéneas. Si bien, en el discurso oficial se dice que se contemplan los diferentes contextos, en la realidad las instituciones educativas aplican políticas educativas homogéneas porque deben cumplir con los lineamientos establecidos por la OCDE. En este sentido, para lograr un resultado satisfactorio es necesario que las escuelas cuenten con las condiciones mínimas como de infraestructura y equipo, la capacitación adecuada para los profesores y directivos, los padres de familia no cuentan con los recursos económicos, sociales y culturales para involucrarse de una manera más activa en las actividades de los sus hijos, entre otros aspectos.

Marco Metodológico

Pregunta de Investigación

¿Cuáles serían los alcances y límites de las líneas de acción de la *Estrategia Escuela al Centro* en zonas rurales marginadas, como es el caso de Jáltipan y Pajapan, Veracruz; y cuáles serían los mecanismos por implementar para subsanar las deficiencias encontradas en las líneas de acción de la *estrategia Escuela al Centro*?

Hipótesis

Las políticas públicas educativas diseñadas para atender a la población estudiantes en las zonas marginadas rurales no son eficientes, básicamente porque parten de una premisa errónea: que las condiciones socioeconómicas y de disponibilidad de recursos educativos son similares para todos los estudiantes del país, de ahí que en las zonas marginadas existan unos niveles de aprovechamiento escolar inferiores al promedio nacional.

Objetivo general

El objetivo general de esta investigación es realizar una evaluación de carácter prospectivo de las líneas de acción de la Estrategia Escuela al Centro, estrategia diseñada para atender a las zonas rurales marginadas, como es el caso de Jáltipan y Pajapan, Veracruz, como principal producto de esta investigación elaboraremos algunas sugerencias de política pública pensadas para subsanar las deficiencias encontradas en esta estrategia y establecer los elementos propicios para el diseño de una política pública integral que se acerque de manera efectiva al objetivo de proporcionar una buena educación a los estudiantes que habitan en zonas marginadas.

Los objetivos particulares de esta investigación se derivan del objetivo general anteriormente delineado son los siguientes:

- Análisis de la teoría institucionalista y neo institucionalista como marco teórico adecuado para explicar el problema de investigación.
- Describir las políticas educativas en México a partir del sexenio de Salinas de Gortari hasta la fecha, utilizando el instrumental teórico diseñado por los enfoques institucionalista y neo institucionalista.
- Analizar la Reforma Educativa desde un enfoque institucionalista.

- Explicar cuáles son los cambios en los Artículos 3° en sus fracciones III, VII y VIII; y 73°, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Explicar cuáles son las modificaciones a la Ley General de Educación, se reforman los artículos 13, 51, 53 y 69 de la LGE.
- Mostrar las implicaciones de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- Dar cuenta de las implicaciones de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).
- Describir y explicar los alcances y los límites de la Estrategia Escuela al Centro en las zonas rurales marginadas, como es caso de Pajapan y Jáltipan, Ver.
- Propuestas de la Estrategia Escuela al Centro
- Avances de la Estrategia Escuela al Centro
- Descripción socioeconómica de los municipios de Pajapan y Jáltipan, Veracruz.
- Estadística sobre educación y economía de los municipios
- Análisis socioeconómico de Jáltipan y Pajapan, Veracruz
- Evaluación prospectiva de las líneas de acción la estrategia escuela al centro en las zonas rurales (tomaran para el análisis los municipios de Jáltipan y Pajapan, Ver.).
- Plantear algunas sugerencias con relación a los efectos resultantes del análisis de la estrategia escuela al centro para zonas rurales marginadas.

Para el cumplimiento del objetivo planteado, el trabajo de investigación se abordará a partir de la siguiente estructura capitular:

En el capítulo 1 se desarrolla una descripción de la teoría institucionalista y neo institucionalista enfocado al análisis de las políticas públicas.

En el capítulo 2 se realiza una reconstrucción de las políticas educativas, desde un enfoque institucionalista (1988 – 2012); en el capítulo 3 se presenta una descripción de la política educativa (2012- 2018), analizando la reforma educativa y la Estrategia Escuela la Centro.

En el capítulo 4 se centró en explicar las propuestas y avances de la Estrategia Escuela al Centro en las zonas rurales marginadas, como es el caso de Pajapan y Jáltipan, Veracruz. Y por último se presentan algunas sugerencias con relación a los efectos resultantes del análisis de la estrategia escuela al centro para zonas rurales marginadas.

Capítulo 1

Marco Teórico

1. Teoría Institucionalista y Neo institucionalista en el análisis de las Políticas Públicas

Introducción

En este apartado se presenta el marco teórico para el desarrollo de la investigación, de tal forma que se realiza una descripción de los conceptos más significativos de la teoría institucionalista y neo institucionalista en el análisis de las políticas públicas.

La aplicación de los principios institucionalistas ofrece algunas propuestas para enfrentar la problemática presentada en el ámbito educativo en zonas rurales con un alto índice de marginación. Desde esa perspectiva el papel de las instituciones existentes podría ser el de actuar como catalizador de desarrollo de políticas socioeconómicas y educativas.

Tomando en consideración lo anterior, los aportes del neo institucionalismo (en sus diferentes enfoques histórico, sociológico, económico, etc.) permite hacer un análisis de los intereses de las decisiones, incorporando el factor de tiempo y costos de transacción, dicho análisis tendría un impacto en el diseño de las políticas públicas y la selección de instrumentos.

En este capítulo se presenta una descripción de la teoría institucionalista de la corriente norteamericana, retomando sus principales fundadores y aportaciones. Posteriormente, se esbozan los enfoques neo-institucionalistas, considerando los más relevantes para la investigación (histórico, sociológico y económico) y por último se presentan las conclusiones.

1.2 Teoría Institucionalista

La corriente institucionalista americana⁶, critica los supuestos de la teoría neoclásica, evidenciando que lo que la teoría económica suele llamarse leyes son en realidad fenómenos contingentes que dependen de factores históricos, sociales e institucionales. Para dicha corriente destacan la importancia económica de los hábitos de conducta y de pensamiento de los grupos humano y trataron de analizar y comprender el complejo de instituciones sociales (González, 2009: 104). Por otro lado, menciona que existen diferentes factores como son humanos y ambientales que modifican la realidad que vive el individuo y generan un impacto en el desarrollo de las instituciones.

Para comprender la teoría institucionalista, retomaremos a los protagonistas más importantes de la Escuela Institucionalista Americana.

A finales del siglo XIX surge una corriente del pensamiento económico que criticaba a la teoría neoclásica por el análisis económico que realizaba sólo a partir del estudio individualista y de su concepción del equilibrio general, además de rechazar la abstracción de la realidad que realizaba con base en modelos, desconociendo los antecedentes históricos como determinantes y explicativos del desarrollo económico (Téllez & Cubillos, 2009:225).

Se considera a Thorstein Veblen como el fundador de la teoría institucionalista y sus discípulos John Mitchell y John Commons.

Para Veblen, las instituciones tienen la función de establecer las formas de pensar, las conductas, el estilo de vida, entre otros aspectos. De tal forma que las instituciones podían determinar las preferencias de las personas que tenían bajo su mando. Como describe en su obra *The Imperial Germany*:

“ El esquema de instituciones en vigor en cualquier comunidad dada - como se ejemplifica, por la lengua - siendo de naturaleza de hábito, es necesariamente inestable y variará necesariamente incontinentemente con el paso del tiempo, aunque puede ser de manera consistente; mientras que el tipo de un determinado linaje racial es estable, y los rasgos hereditarios de la dote espiritual y física que marcan al tipo son una cuestión de herencia biológica irrevocable, invariable a lo largo de la vida -historia de la raza. Una meticulosa discriminación entre los dos conceptos - de hábito y herencia - es el comienzo de la sabiduría en toda indagación sobre el comportamiento humano; y la confusión de los dos es responsable en gran parte de la polémica animus, y no de un poco de recriminación, en escritos recientes sobre asuntos históricos, políticos y económicos” (Veblen, 1915:8).

El autor establece las bases de la teoría institucional, en el cual expone la forma como los intereses creados y las convenciones sociales se resisten al cambio y tratan de imponerse en la esfera política. Además, mencionó que existen factores humanos y ambientales que modifican la realidad que vive el sujeto social y estos tienen un efecto en el desarrollo de las

⁶ Los institucionalistas americanos estuvieron influidos por los historicistas alemanes y utilizaron conceptos procedentes de la Psicología y del Evolucionismo Darwinista (González, 2009:105).

instituciones. Otro punto que enfatizó es la evolución de las sociedades ya que estas deben pasar por un proceso de adaptación mental de los individuos y de cambio de hábitos, debido a que los hábitos tienden a perdurar indefinidamente y no se adecuan a nuevos cambios. (Polanco, 2012: 25). Es decir, la sociedad para llegar a una transformación o bien para llegar a un objetivo debe pasar por un proceso de adaptación y un cambio de hábitos para llegar a dicho objetivo.

Para Veblen, el surgimiento de las instituciones es una respuesta a ciertos hábitos del pensamiento y éstas moldean cierto tipo de desarrollo económico. El problema central que motiva el cambio institucional debe ser el interés económico colectivo por sobre el individual; y dependiendo del cambio de hábitos de pensamiento de los individuos determinará la evolución o estancamiento de las instituciones (González, 2009: 106).

Posteriormente John Commons y Wesley Mitchell, continúan con la teoría institucionalista creada por Veblen.

Por parte de Wesley Mitchell, expresó un pensamiento semejante al de Veblen, también criticaba los supuestos de la teoría neoclásica, particularmente los relacionados con las preferencias y gustos, por considerarlo como algo externo. Su aportación teórica institucional se determina por una base estadística y conceptos económicos como dinero, precios y renta; además, desarrolló su investigación introduciendo datos empíricos y analizó los mismos utilizando la matemática y la estadística.

En relación con John Commons, no fue un institucionalista puro, define a la institución como la acción colectiva en el control, la liberación y la expresión de la acción individual. Ese control colectivo, puede consistir en costumbres sin organizar o en acciones organizadas a través de instituciones existentes como el Estado, la familia, la iglesia, la sociedad anónima, el sindicato, etc. Su unidad básica de análisis era la transacción que implicaba la enajenación y adquisición, entre los individuos, los derechos de propiedad y la libertad creados por la sociedad; además, consideraba tres tipos de transacciones: negociación, en el cual suponía un acuerdo voluntario entre iguales desde un punto de vista jurídico; gestión, suponía una relación de obediencia en la organización de la producción y razonamiento, implicaban razonamiento de la riqueza o del poder adquisitivo por parte de una autoridad superior. (González, 2009: 107)

Commons en su análisis considera los escasos recursos para generar progreso, sin embargo, postula que el poder debe encargarse de asignar los recursos y no el mercado como los neoclásicos pensaban que era la mejor alternativa y así evitar conflictos por la posesión de tales recursos, con las instituciones se pretende hacer las transacciones de la mejor manera.

Por otro lado, menciona que las instituciones se encuentran regidas por sus propias normas y reglas, en el cual dichas reglas y normas deben cambiar constantemente; además, de aplicar sanciones o estímulos para que las personas respondan a lo que deben o no hacer. Para

Commons, las instituciones son un mecanismo para resolver problemas, en el cual el papel de las normas es fundamental. (González, 2009: 108).

Las contribuciones teóricas más importantes de Commons son: *Legal Foundations of Capitalism* (1924) e *Institutional Economics* (1931); en esta última teoría, presenta una definición de institución “*Sí nosotros intentamos encontrar una circunstancia universal, común a todo comportamiento conocido como institucional, nosotros podemos definir una institución como la acción colectiva por el control, por la liberación y por la expansión de la acción individual*” (Macagnan, 2013: 131-135).

En suma, Veblen, Commons y Mitchell tenían como idea principal que las instituciones podían influir en la economía y, además, la teoría neoclásica no era suficiente para explicar la realidad. Por otro lado, las aportaciones de Veblen ponen los cimientos de la corriente institucionalista americana, Commons convirtió la economía institucional en la parte legal y Mitchell agrega un elemento estadístico a la teoría institucional de Veblen.

1.3 Teoría Neo institucionalista

El neo institucionalismo surge de una preocupación común a la historia, la sociología, la economía y la ciencia política por explicar el rol de las instituciones en las conductas individuales y colectivas. Este origen epistemológico multidisciplinario ha dado lugar a problemáticas, teorías y métodos cada vez más integradas, que lo califican como paradigma científico. En este sentido, el análisis de las políticas públicas⁷(ver anexo 1) se beneficia de los aportes de dichos estudios, en la medida en que permiten entender de una mejor manera el rol del tiempo, de las ideas y de los intereses en las decisiones. Indirectamente, esta mayor comprensión beneficia también al diseño de las políticas y a la selección de instrumentos (Fontaine, 2015: 93).

⁷ La Política Pública se entiende como las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y eficiencia. La eficacia evalúa el nivel de cumplimiento de los objetivos y la eficiencia busca medir que tan bien se han utilizado los recursos en la producción de resultados.

Aguilar define la política pública como un conjunto de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad, cuya solución se considera de interés o beneficio público. Y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema. Las características de la política pública son: orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; participación ciudadana con el gobierno; la decisión de la política por el gobierno; la implementación y evaluación de la política. (Aguilar, 1992: 29).

Tabla 1

Aspectos metodológicos para entender la realidad desde el neo institucionalismo

	Referente empírico (institucional)	Referente teórico	
		Acción	Estructura
Regla Normal	Leyes reglamentos: - autocumplidas (normas de reciprocidad). impuestas por el Estado (temor al castigo).	Micro acción racional	Sistema
Regla Informal (no ilegal)	Valores, normas, etica, religión: - autocumplidas (internalización). impuestas por coerción social.	Macro acción interpretativa	Interacción
Arreglos informales (dominación - resistencia)	Autocumplido: coste/beneficio. Coerción grupal	Acción Instrumental	Red de inclusión

Fuente: Recuperado de Pensamiento, identidad y reforma social. Cuadernos Nacionales 15. (2008). Por la Universidad de Panamá – Instituto de Estudios Nacionales. P. 134.

En la tabla 1 plantea como se analiza la realidad desde el neo institucionalismo, es decir hay tres esferas, con un tipo de orden distinto, pero a su vez relacionados. En la vida cotidiana, hay interacciones sociales que responden a las reglas formales de carácter institucional, no obstante, puede ser también que responden a prácticas informales e incluso en última instancia a arreglos informales con intereses de por medio (Herrera, 2008:135).

Partiendo de la existencia de una diversidad de enfoques neo-institucionalistas, se realiza un esbozo de las principales características de las diferentes corrientes neo-institucionalistas (histórico, sociológico y económico).

En la tabla 2 se identifican tres elementos institucionales, en referencia a los factores que se destacan en la definición y análisis de la institución.

Tabla 2

Elementos de las Instituciones de W. R. Scott (1995)

Elemento	Características
Regulativo	Resalta los aspectos regulativos de las instituciones, como constreñidoras y reguladoras del comportamiento. Se asocia a la aproximación <i>Elección Racional</i> , más cercana a los enfoques economicistas, con autores como Douglass North.
Normativo	Concibe las reglas como normas que inducen una dimensión prescriptiva y evaluativa de la acción social, donde la conducta está condicionada e incluso dirigida por las normas, aunque existe la capacidad de elección e interpretación de estas. Se asocia más al ámbito de la ciencia política, destacando la obra de March y Olsen.
Cognitivo	Enfatiza la dimensión simbólica y de significado de los valores, las normas y las reglas, considerándolas como condiciones objetivas asumidas por los actores en su interacción social. Se trata de la aproximación más cercana a la sociología y a la Teoría de la Organización, con autores como Di Maggio and Powell o Mayer and Rowan.

Fuente: información recopilada de Salvador, M. (2003). Instituciones y Políticas Públicas en la Gestión de los Recursos Humanos de las Comunidades Autónomas. P. 54. Disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7249/tmss.pdf.pdf>

Ahora tomando en cuenta los principales elementos de las instituciones, se enfatizan los siguientes tres enfoques neo-institucionalistas (histórico, sociológico y económico). Para el análisis de la investigación se profundiza en el enfoque económico, retomando a su principal autor Douglass North.

1.3.1 Neo institucionalismo Histórico

En las décadas de los sesenta y setenta en Estados Unidos surge el neo institucionalismo histórico, como forma de oposición al conductismo y al estructural funcionalismo. Sus principales autores son T. Skocpol, K. Thelen, S. Steimo, P. Hall, entre otros.

El eje central del neo institucionalismo histórico se fundamenta en las decisiones políticas tomadas en las etapas de formación de la institución (o al inicio de la política pública) sobre las decisiones y acciones posteriores. Las elecciones que se tomen en un inicio, y los acuerdos institucionalizados que emanen de ellas, condicionan y/o determinan parte de las decisiones

posteriores y la evolución de la institución (Salvador, 2003:60). Por otro lado, el Estado limita y/o condiciona las conductas, en el cual antecede los supuestos racionales, debido a que maneja cierto grado de autonomía con relación a la sociedad.

Definen a las instituciones como: procedimientos formales e informales, normas, rutinas y convenciones enraizadas en la estructura organizacional del Estado o la economía política. Las principales características son (Pérez & Valencia, 2004:89):

- 1- Tiende a conceptualizar la relación entre instituciones y conducta individual en términos amplios.
- 2- Enfatiza las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones.
- 3- Toma el concepto de “path dependence”, para concebir las instituciones en su forma actual.

1.3.2 Neo institucionalismo Sociológico

El neo institucionalismo sociológico enfatiza en los procesos de socialización pues es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia. En este sentido, la acción y el desempeño de los individuos no serían otro que el conformado por el entorno cultural y social, y la propia acción de las instituciones principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales para el neo institucionalismo sociológico (Herrera, 2008: 132). Por otro lado, analiza las organizaciones, que son producto de valores, creencias y reglas compartidas. Los autores Meyer y Rowan realizaron las primeras investigaciones en este campo.

Los autores March y Olsen mencionan que en el neo institucionalismo sociológico se acentúan elementos cognitivos en la relación entre individuos e institución y concibe a las instituciones, por consiguiente, como marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento de los individuos. Dentro de esta corriente sociológica del neo institucionalismo, las prácticas institucionales son simplemente productos culturales y los individuos se apegan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados (Herrera, 2008: 132-133).

1.3.3 Neo institucionalismo Económico

El neo institucionalismo a diferencia de la teoría institucionalista acepta que la teoría neoclásica puede explicar en algunos casos el comportamiento del consumidor y de la empresa, empero, la existencia de una estructura de mercado oligopólica, hacen que los supuestos de competencia perfecta pierdan validez para este tipo de mercado.

Desde un punto de vista teórico, el neo institucionalismo incorpora la dinámica económica al introducir el factor tiempo y la teoría de juegos cooperativos⁸ para ampliar el espectro de los supuestos neoclásicos referente a las conductas del consumidor y productor. Por lo anterior, se redefinen los derechos de propiedad y enfoca su análisis a los costos de transacción (González, 2009: 109). Es decir, con la teoría neo institucionalista legitima y justifica algunos supuestos de la teoría neoclásica y provocan cambios institucionales a favor del sector privado.

Un aspecto que toma la teoría neo institucionalista es la existencia de los costos de transacción no solo en los intercambios que se produce en los mercados, también en el interior de las empresas y todo tipo de organizaciones. El gobierno no está libre de costos, al tomar decisiones, diseñar y aplicar políticas incurre en gastos de información y contratación en el intercambio de derechos de propiedad. La teoría de los costos de transacción señala que el sector privado es muy eficiente y los asuntos públicos y los bienes de titularidad estatal sean trasladados a la esfera de actividad privada (Vicher, 2010:119). Empero, existen bienes públicos que el sector privado no está dispuesto absorber, debido a que no generan un beneficio, por esa razón, se requiere la intervención del gobierno para la asignación de recursos. Un ejemplo, es la educación en zonas marginadas, en el cual, el sector privado no estaría dispuesto a invertir en este sector porque no estaría generando ganancias, por tanto, el gobierno debe garantizar la educación para este sector de la población.

La teoría neo institucionalista deja claro que la intervención del Estado debe ser mínima o sólo debe ser un *réferi* para realizar las tracciones a un menor costo, así como proteger los derechos de propiedad. Sin embargo, la participación del gobierno en una sociedad o un país subdesarrollado es fundamental, el desarrollo de un país o una sociedad no solo se fundamenta en las transacciones económicas de mercado del sector privado, también por los bienes y servicios, la educación, infraestructura que proporciona el Estado.

Para analizar la teoría neo institucionalista, se retomará a su principal autor North, Douglass⁹, quien postula que las instituciones afectan el desempeño de la economía y que el modo en

⁸ La teoría de juegos se ha clasificado en dos ramas: La teoría Cooperativa y No Cooperativa. La distinción puede ser difícil a veces, pero esencialmente podemos decir que la unidad del análisis de la teoría de los juegos no cooperativos es el individuo que participa en el juego tratando de obtener lo máximo posible para él, sujeto a las reglas y posibilidades claramente definidas. Y la unidad del análisis en la teoría de juegos cooperativos es más a menudo el grupo o bien, en la jerga convencional, la coalición; cuando se especifica un juego, un aparte de la especificación se refiere a lo que puede lograr cada grupo o coalición de jugadores a la forma como lograría un resultado particular. Dentro de esta teoría se destaca el concepto de Equilibrio de Nash (es una situación en el cual los jugadores no tienen ningún incentivo para cambiar su estrategia tomando en consideración la estrategia de su oponente) (De la Barrera; 2007,22-23).

⁹ Douglass C. North nació en Cambridge, Massachusetts, EUA en noviembre de 1920 y falleció en noviembre de 2015. Sus investigaciones se han centrado en la historia del desarrollo económico europeo y estadounidense. Obtiene el Premio Nobel junto con Robert W. Fogel por su investigación de la historia económica aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional.

que evolucionan las instituciones impacta o hacen la diferencia en el desempeño de las economías a lo largo del tiempo (North, 1993:13).

Las condiciones que producen divergencia o convergencia en los países es por la diferencia que existe entre instituciones y organismos. Las instituciones son las reglas del juego reglas de juego en una sociedad o también son las limitaciones ideadas por el hombre a la interacción humana. Ellas estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea este político, social o económico. Ellas reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, son una guía para la interacción humana. Las instituciones son el determinante subyacente del desempeño de las economías. A través de sus marcos de acción los individuos pueden desplegar sus actividades. Limitan, pero al mismo tiempo posibilitan una determinada forma de actuar. Las instituciones consisten en normas, reglas, códigos, costumbres, que estructuran la actividad de los hombres (Dávalos, 2010:6).

En cambio, los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, senadores, etc.), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, etc.) y cuerpos educativos (escuelas, universidades, centros de capacitación, etc.), y su evolución están determinados por el marco institucional y a su vez los organismos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional.

El autor menciona que el crecimiento económico de EU en el siglo XIX se debió a que el marco institucional subyacente reforzó incentivos de manera persistente para que los organismos participaran en actividades productivas; es decir, a través del marco institucional se indujo el desarrollo y evolución de los organismos económicos y políticos, lo que provocó un aumento en la productividad y crecimiento económico y a su vez estimulo una inversión en la educación. Sin embargo, en los países de tercer mundo no inducen inversiones en educación o si invierten lo hacen de una manera inadecuada, el tipo de actividades no son productivas y la existencia de los monopolios restringe las oportunidades de crecimiento.

Las instituciones son clasificadas en dos categorías: las limitaciones formales y las informales. Las limitaciones informales provienen de la información que se transmite por generaciones, es decir, de la cultura. Esta transmisión cultural se apoya en el lenguaje. La cultura proporciona continuidad histórica a las instituciones. Ella impone las limitaciones informales y éstas son la fuente de continuidad en el cambio social al largo plazo.

North, menciona que existen causas para la existencia de las limitaciones informales: extensiones, interpretaciones y modificaciones de las normas formales; normas de conducta sancionadas socialmente; normas de conducta aceptadas internamente. Por lo que hay normas que escapan al comportamiento clásico de la teoría del consumidor, por ejemplo, aquellas que se derivan del honor, de la vergüenza social, de la decencia, etc., y que son determinantes en algunas sociedades independientemente del costo y de la racionalidad del consumidor, el

ejemplo clásico son los duelos de honor que acarreaban graves daños a sus participantes (Dávalos, 2010, 8).

En cuanto a las limitaciones formales, son normas que facilitan el intercambio político o económico. Son reglas formales, reglas políticas, reglas económicas y jurídicas. Si bien son importantes para el desempeño económico las reglas formales es importante considerar las limitaciones informales. Sin embargo, no garantiza el cumplimiento de los contratos.

Para North, “la incapacidad de las sociedades para establecer el cumplimiento de contratos eficazmente y a un bajo costo es la fuente más importante de la estagnación histórica como del subdesarrollo contemporáneo que priva en el Tercer Mundo”. El subdesarrollo se explica por la incapacidad de los países pobres para cumplir los contratos. El marco institucional de esos países posibilita justamente esta “cultura de la corrupción”. Las salidas al subdesarrollo deben darse en los comportamientos del marco institucional, hacia formas eficientes de negociación de contratos y de cumplimientos en las obligaciones (Dávalos, 2010, 9). Según el autor, la salida para los países tercermundista es a través del marco institucional y con el cumplimiento de los contratos. Sin embargo, para tener instituciones fuertes es necesario exista un desarrollo y crecimiento en el país que permita una transformación de la sociedad y con ello se cumplan el marco institucional.

El nuevo institucionalismo construye sus propios supuestos, como el de la propiedad; replantea los supuestos neoclásicos en la teoría microeconómico de consumidor del producto, del equilibrio donde a partir de una conducta racional y maximizadora de los productores y consumidores, de condiciones dadas, conocimientos y competencia perfecta, los lleva al mundo feliz del equilibrio único y estable. La experiencia histórica dice que los países que más han desarrollado sus instituciones son las que más tienen éxito han logrado en sus metas de desarrollo. Por ello, introduce los costos de negociación, y su importancia para el intercambio dentro del sistema económico (González, 2009: 109).

North, introduce la teoría de juegos, donde muestra los inconvenientes de la cooperación y explora estrategias específicas que alteran los resultados obtenidos por los jugadores. Menciona que el individuo no solo busca maximizar su riqueza, si no también puede ser movido por el altruismo y la confianza, perdiendo validez los supuestos de elección racional y de maximización de beneficios.

De acuerdo con lo anterior, al aplicarlo en el análisis, el diseño y la decisión de las políticas públicas se ha cuestionado si la elaboración de la política pública debía tener como referencia y norma la racionalidad estricta, es decir, se considera que los decisores y los demandantes de decisiones son actores que se comportan con el propósito de maximizar beneficios y minimizar costos, tienen toda la información pertinente sobre su circunstancia, ponderan todas las opciones relevantes de acción y eligen la que asegura la maximización de los valores deseados; o si, los analistas, diseñadores y decisores públicos deben aceptar “la racionalidad limitada”, los supuestos de la racionalidad estricta no se cumplen en el campo del gobierno y de la política pública (Aguilar, 1992:37).

Siguiendo el planteamiento de North, en el cual acepta la racionalidad limitada porque existen problemas de información (información incompleta), los costos de transacción son elevados lo que provoca incertidumbre para llevar a cabo el cálculo racional. En este sentido, la propuesta que se ha aceptado como análisis y decisión de las políticas públicas es a través del enfoque de la racionalidad limitada.

Conclusiones

El diseño de las políticas es un problema institucional, en la medida en que las instituciones existentes no solo afectan la formulación de los problemas y soluciones, sino también constituye la mayor premura en la elección de los instrumentos y en la ejecución de las ideas que orientan la acción pública. En este sentido, los aportes del neo institucionalismo (en sus diferentes enfoques histórico, sociológico, económico, etc.) permiten entender mejor el rol del tiempo, los intereses implícitos en la toma de las decisiones; esta mayor comprensión beneficia también al diseño de políticas y a la selección de instrumentos (Fontaine, 2015:81).

Retomando el planteamiento de North, el individuo no solo busca maximizar su propio beneficio, sino que, de manera simultánea, las decisiones o preferencias que pueda tomar están determinadas por el altruismo. De acuerdo con esto, se puede analizar desde la política pública, en particular en cuestiones de gestión de los bienes públicos, resolución de problemas y toma de decisiones a partir de una racionalización de los términos de decisión.

Por ejemplo, si asumimos que el conjunto de decisiones racionales individuales lleva a una irracionalidad colectiva, entonces es racional elaborar reglas para que este conjunto no pase cierto grado de irracionalidad, es decir, limitar la libertad de los individuos para evitar que ellos no caigan en una lucha de todos contra todos (Fontaine, 2015:85).

Al considerar la racionalidad limitada en la elaboración de las políticas públicas permite que dichas políticas se acerquen más a la realidad. Con ello, se busca políticas públicas que contribuyan a la maximización del bienestar social, la creación de programas o proyectos propios que impacten en el desarrollo de un país o una sociedad.

Como anteriormente se mencionó, en la teoría neo institucionalista se toma en cuenta la existencia de los costos de transacción no solo en los intercambios que se produce en los mercados, también en el interior de las empresas y todo tipo de organizaciones. En este aspecto, las instituciones encargadas de diseñar las políticas públicas socioeconómicas y educativas deben internalizar los efectos colaterales generados por la aplicación de políticas inadecuadas. Además, de tener un marco constitucional, en el cual la intervención del Estado es fundamental, en especial en países subdesarrollados. Los bienes públicos que el sector privado no está dispuesto absorber, debido a que no generan una ganancia, por esa razón, se requieren la intervención del gobierno para la asignación de recursos.

Otro punto, que toman con gran importancia los neo institucionalista son los marcos de referencia normativos, puesto que explican el comportamiento de los individuos en los diferentes ámbitos (político, social y económico), por consiguiente, los marcos institucionales deben incentivar para que los diferentes organismos (políticos, económicos, sociales y educativos) incrementen su participación y establecer vínculos institucionales que permitan un funcionamiento más dinámico.

La relevancia de las instituciones influye para determinar las estrategias que se aplican en un país o sociedad; de modo que las instituciones sociales, económicas y políticas deben jugar un papel importante en el desarrollo de un país. Sin embargo, existen críticas ante las deficiencias que pueden tener las instituciones en países subdesarrollados o en desarrollo. North, menciona que el subdesarrollo se explica por la incapacidad de los países pobres para cumplir sus contratos y los marcos institucionales son débiles, lo que posibilita que factores como la corrupción entorpezcan el cumplimiento de las reglas dictadas por las instituciones.

Asimismo, el autor plantea que a través del marco institucional y con el cumplimiento de los contratos es una salida para los países pobres. Sin embargo, para tener instituciones fuertes es necesario exista un desarrollo¹⁰ y crecimiento en el país que permita una transformación de la sociedad y con ello se cumplan el marco institucional.

¹⁰ La CEPAL propone en el área de desarrollo económico un crecimiento económico equitativo de largo plazo y la generación y asignación eficiente de recursos financieros para apoyar el desarrollo y la igualdad en los países de América Latina y el Caribe, en el cual, se fundamentan en tres estrategias: un seguimiento sistemático de políticas y reformas macroeconómicas, una evaluación de la incidencia de éstas en términos de sustentabilidad, eficacia y equidad, y un apoyo sustantivo para la formulación e implementación de dichas políticas y reformas por parte de los gobiernos (CEPAL, 2018). Disponible es: <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-economico/acerca-desarrollo-economico>.

Capítulo 2

Reconstrucción de las Políticas Educativas desde un enfoque institucionalista (1988 – 2012)

Introducción

A partir de la década de 1980, se implementó en México un sistema económico neoliberal que se tradujo en la reducción del Estado, en la venta de empresas estatales, el reemplazo del modelo ISI por la liberalización y que esto a su vez promovió un cambio en las políticas económicas y sociales, haciendo evidente un proceso de modernización y cambio tecnológico compatible con el marco de la supremacía neoliberal y de la globalización. Este proceso de sustitución del modelo económico fue efectuado mediante la implementación de diversas fases de reformas estructurales, las cuales han ido modificando sensiblemente el marco bajo el cual funcionan los sistemas públicos de educación y de salud, por ejemplo, pero también el funcionamiento del mercado laboral, que ha sufrido un proceso continuo de alteraciones en su marco jurídico.

En lo que concierne a la educación, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se formaliza la descentralización iniciada en el sexenio anterior con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización¹¹ de la Educación Básica en el año 1992 (García & Martínez, 2013:10).

Con ello la modificación del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en donde el Estado quedó obligado a impartir de manera gratuita preescolar, primaria y secundaria, asimismo, todo individuo tiene derecho a recibir educación.

¹¹ Con la finalización de la guerra fría y la caída del muro de Berlín se abren las puertas a la economía neoliberal; para el contexto mexicano las políticas tomaron un cambio drástico, en donde los principales factores de la economía giraban en torno a un Estado mínimo, la participación del sector privado o bien la inversión privada como motor de desarrollo, competitividad y productividad. El entonces presidente Carlos Salinas de Gortari postulaba un liberalismo social que también formaba parte de la ideología del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el fin de alcanzar metas de justicia, libertad y democracia, además, se buscaban nuevas instituciones políticas y sociales; el equilibrio entre el Estado, sociedad, un mercado como base y políticas de desarrollo social (Programa de Solidaridad) con el fin de transformar a la sociedad para satisfacer las demandas de la globalización; es lo que podría llamarse modernización. Cabe señalar, que la ideología Salinista converge con la argumentación teórica de Giddens, menciona que en el proceso de modernización, debe encontrarse en equilibrio el Estado, el mercado y la sociedad civil; además, el Estado debe seguir jugando un papel fundamental en la vida económica y en otras áreas, sobre todo en proporcionar bienes públicos ya que el mercado no estaría dispuesto a proporcionarlos, sin embargo, la sociedad civil debería asumir tareas que el Estado no puede gestionar eficazmente. El gobierno debe intentar crear estabilidad macroeconómica, a través de políticas fiscales sensatas que reduzcan la pobreza y la exclusión social (Giddens, 2000).

Con los cambios efectuados en el artículo 3º, se empiezan a desarrollar políticas modernizadoras, orientadas en el tema de calidad, propósitos que orientan las acciones emprendidas por el Sistema Educativo y recomendaciones de los organismos internacionales para América Latina (Zorrilla & Villa, 2003: 41). Otro aspecto fundamental es el de incluir a la sociedad civil, en este caso en particular en la educación, se plantea un cambio en las relaciones entre el Estado, la sociedad y los órdenes de gobierno y supone una mayor participación de la sociedad en el ámbito educativo; es decir, la responsabilidad de la educación ya no es meramente del Estado, ahora debe ser compartida.

En los siguientes sexenios siguen la línea que marco el gobierno Salinista “Modernizar al País”, con la implementación de políticas educativas tendientes a superar las carencias que enfrenta el sistema educativo, con diferentes programas compensatorios que tratan de abatir el rezago educativo, abandono y deserción de los alumnos, mitigar las desigualdades de oportunidades educativas. Por otro lado, se enfatizó las evaluaciones a nivel nacional e internacional, con el propósito de elevar la calidad educativa.

En el capítulo se realiza una recapitulación de las políticas educativas a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta el gobierno de Felipe Calderón. Por último, se desarrollan las conclusiones.

2.1 Periodo 1988 – 1994

La educación en el sexenio Salinista (1988 – 1994) es de suma importancia, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Básica en el año de 1992, se formaliza la descentralización, además, teniendo como objetivo la modernización en la educación, algunos de los propósitos para llevar a cabo el objetivo son la cobertura, calidad, financiamiento, formación de docentes y evaluación.

El punto medular estaba en la descentralización de la educación, como una forma de reorganizar el sistema educativo, y de que el Estado compartiera la responsabilidad en la prestación de este importante servicio con los estados y municipios, pero con un importante dejo centralizador, puesto que quedó bajo la rectoría del Estado la formulación de políticas educativas, el proceso de planeación, financiamiento y normatividad, la gestión de personal y el diseño de planes y programas, así como la verificación de su cumplimiento. (García, Martínez, 2013, p. 10).

En mayo de 1989 se presentó el Programa para la Modernización Educativa, en dicho programa, el rezago educativo¹² fue considerado como un punto primordial que se debería afrontar la política educativa nacional. En términos específicos este problema fue descrito así:

¹² El termino de rezago se refería a los indicadores de acceso, permanencia y egreso en los distintos niveles educativos; la mejora de estos indicadores era la meta del PME.

En la actualidad se calcula en 4.2 millones el número de analfabetos mayores de quince años. Aproximadamente 20.2 millones de adultos no han concluido la primaria, constitucionalmente obligatoria, y cerca de diez y seis millones más la secundaria [...] Actualmente cerca de 300 mil niños mexicanos, 2% del total no tiene acceso a la escuela, cerca de 880 mil alumnos abandonan cada año la educación primaria y un millón 700 mil niños de diez a catorce años no están matriculados. Solo el 54% de los 14.6 millones de alumnos concluyen sus estudios de primaria en seis años y se advierten disparidades de hasta uno a cuatro en los promedios de escolaridad en sectores de la población rural en contraste con la urbana. La capacidad y organización del sistema resultan en un rezago desigualmente distribuido [...] De los egresados de la primaria, el 83% se inscribe a la secundaria. En la actualidad, para cerca de uno de cada dos mexicanos la educación recibida no rebasa los estudios de primaria (Chaves &, Ramírez; 2006: 23).

El programa contemplaba aumentar el acceso y mejorar la calidad de la educación básica. Por otro lado, garantizaba la totalidad de cobertura a la población en edad escolar. Abatir la deserción y reprobación, además, realizar investigaciones sobre los factores que provocan dichos índices de reprobación y deserción.

El PME hace énfasis en apoyar a la población rural pequeña y de difícil acceso con la impartición de cursos comunitarios, escuelas para indígenas y escuelas unitarias.

Posteriormente la SEP inició un programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)¹³, con el objetivo de lograr la calidad en la educación, cabe señalar que dicho programa compensatorio fue financiado por el Banco Mundial (BM) y fue dirigido a los cuatro estados más vulnerables del país (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca), lo que deja ver que las políticas de Salinistas no eran puramente de corte neoliberal ya que consideraba que era necesario que el Estado se hiciera cargo de bienes públicos que el mercado no tomaría y con ello promover la modernización del país.

Referente al gasto educativo ha presentado un comportamiento procíclico, a partir de 1983, la economía mexicana cae. El gasto educativo ha estado subordinado al comportamiento de la economía. Si el PIB cae, el gasto educativo se reduce; si el PIB crece, el gasto educativo aumenta; a partir de 1988 y hasta 1994 hubo un crecimiento en el gasto educativo; en 1994 se reportó que se destinaba el 5.1 % del PIB a la educación, esto debido al crecimiento económico del 36.6% en términos reales que se reportó entre 1988 y 1994 (García, 2003:92).

En la tabla 3 se muestra la relación del crecimiento del PIB con respecto al gasto educativo nacional, en el cual la tendencia es creciente. Sin embargo, el hecho de aumentar los recursos no resuelve por sí misma el problema de la educación.

Algunos estudios realizados por nexos y TIMSS, demostraron los bajos aprendizajes en el nivel primaria y secundaria en las áreas de español, matemáticas y ciencias naturales. En la tabla 4 observamos en 1991 los exámenes de nexos, las calificaciones que obtuvieron fueron

¹³ El PARE fue diseñado durante 1991. Para su financiamiento, el gobierno mexicano negoció un crédito con el Banco Mundial; el 28 de agosto se suscribió al “Staff appraisal report”, en el cual se establecieron las acciones específicas, así como las metas y recursos comprometidos para cada una de ellas; el contrato de crédito fue suscrito en octubre del mismo año (Chávez & Ramírez, 2006:23).

inferiores a los seis puntos en las materias de español y matemáticas y en 1995 los estudios de TIMSS, arrojaron resultados preocupantes en ciencias naturales y matemáticas.

Tabla 3

Gasto Educativo Nacional Respecto al PIB, 1988 - 1994					
			GASTO EDUCATIVO *		
AÑO	PIB *	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL Y MUNICIPAL	PARTICULAR
1988	390 451	13 843	11 077	1 512	1 253
%	100	3.55	2.84	0.39	0.32
1989	507 618	19 282	14 752	2 878	1 651
%	100	3.80	2.91	0.57	0.33
1990	686 406	29 015	21 627	4 988	2 401
%	100	4.23	3.15	0.73	0.35
1991	865 166	38 499	30 110	6 258	2 130
%	100	4.45	3.48	0.72	0.25
1992	1 018 600	51 550	40 953	7 190	3 406
%	100	5.06	4.02	0.71	0.33
1993	1 135 500	65 021	53 321	7 852	3 849
%	100	5.73	4.70	0.69	0.34
1994**	1 229 700	75 238	62 935	8 256	4 047
%	100	6.12	5.12	0.67	0.33

* En miles de millones de pesos corrientes

** Cifras estimadas

Fuente: Tabla tomada de Zoraida, J, (1996). La modernización Educativa (1988 -1994). P. 932.
Disponible en: <http://smtp2.colmex.mx/downloads/m900nw279>

Tabla 4

RESULTADOS PROMEDIO DE LAS PRIMERAS EVALUACIONES REALIZADAS A NIVEL NACIONAL			
		NEXOS *	TIMSS**
ÁREA DE CONOCIMIENTO	NIVEL EDUCATIVO	1991	1995
ESPAÑOL	Primaria	5.23 (de 10)	
	Secundaria	5.00 (de 10)	
MATEMÁTICAS	Primaria	4.39 (de 10)	
	Secundaria	3.47 (de 10)	
MATEMÁTICAS	Primaria		30.07% (de 100)
	Secundaria		34.15% (de 100)
CIENCIAS NATURALES	Primaria		28.05% (de 100)
	Secundaria		35.52% (de 100)

Fuente: Cuadro obtenido de Guevara Niebla, G. (2016). Poder para el maestro, poder para la escuela. Pp. 24.

a Guevara Niebla, G. (1991, junio): << ¿México: país de reprobados?>>, Nexos, México.

b Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) en el año 1995.

Es importante señalar la influencia por parte de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la orientación de las políticas y modelos educativos. En el documento del Poder Ejecutivo Federal (1989), el gobierno, como parte del proceso de modernización, manifiesta que se dio especial importancia al rediseño del modelo educativo, para hacerlo más acorde con las necesidades del mercado. Para lo cual, se requería que estuviera vinculado con las necesidades sociales, mercado laboral y las características de los procesos productivos nacionales e internacionales (Castro; 2018: 38).

Por otro lado, la Secretaría de Educación Pública (SEP) registró en 1992 que el BID y el BM otorgaron financiamiento a México, para mejorar la oferta educativa en las poblaciones más desfavorecidas del país. Durante catorce años se diseñaron y operaron programas compensatorios bajo el auspicio de expertos de estos organismos. En relevante mencionar que la SEP describe que estos programas estaban condicionados por el BM a que el gobierno obtuviera mejores resultados educativos, cambiara las estructuras administrativas de la SEP, diseñara auxiliares didácticos específicos, estableciera un sistema de control presupuestal, evaluaciones, etc. (Castro; 2018: 39).

Además, la influencia de los organismos internacionales en la creación de las políticas educativas, el gobierno mexicano adoptó las recomendaciones que se habían realizado en diferentes foros internacionales. Por ejemplo, la evaluación de aprendizaje. En los documentos del Poder Ejecutivo Federal (1989) se establece la necesidad de la implementación del sistema de evaluación durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Con respecto a la evaluación del desempeño escolar [...]se ha avanzado en el desarrollo de modelos teóricos y construcción de instrumentos para evaluar el aprovechamiento [...] sin embargo, no se han aplicado de manera generalizada exámenes uniformes que permita conocer con precisión el nivel académico alcanzado por los alumnos con respecto a los programas de estudio. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 179)

Asimismo, las políticas educativas que el gobierno mexicano empezó a implementar estaban dadas para modernizar al país y para obtener información para la toma de decisiones.

La evaluación de la administración ha progresado sobre todo en el área programático-presupuestal, pero resulta aún limitada. No existe un sistema de información que permita conocer con oportunidad la situación prevaleciente en los servicios educativos existentes en miles de comunidades, ni tener un panorama claro de las condiciones en que laboran los maestros adscritos a dichos servicios [...] Desarrollar el sistema nacional de evaluación educativa como un elemento esencial para la toma de decisiones que favorezcan el proceso de modernización educativa (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 179)

Las diferencias que existen en las escuelas rurales y urbanas, así como el contexto socioeconómico, educativo y cultural que permea en el país es tan diverso que las políticas educativas que se emiten deben ser específicas para dichos contextos o necesidades. Sin embargo, el gobierno con la visión de modernizar al país, presentaron políticas educativas acordes a las necesidades nacionales e internacionales.

2.2 Periodo 1994 - 2000

En el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se continuó con la política modernizadora y el proceso de federalización, además de consolidarse en el nivel básico, se extendió hacia los demás niveles, lo que permitió avanzar hacia la coordinación integral de sistemas educativos por parte de los gobiernos estatales. La ampliación de la cobertura de los servicios educativos con criterios de equidad fue uno de los rasgos más destacados de la política educativa zedillista.

Lo más relevante del gobierno de Zedillo fue poner en marcha en las 1996 el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, sin embargo, no logró mover estructuras burocráticas, los tiempos, formas y prácticas que pudieran permitir la participación de los profesores en su formación; las condiciones de trabajo y el salario de éstos en el marco de la homologación de la educación superior, fue controlada por las delegaciones sindicales. Sin embargo, este programa fue un parteaguas entre el abandono de los anteriores sexenios y las expectativas de cambio por la movilización curricular y de apoyos del sexenio de Zedillo. (Lechuga, 2009: 503).

Durante el sexenio para lograr una mayor equidad, se destacan las becas a la asistencia por medio del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Algunos otros programas compensatorios para asegurar los servicios educativos en localidades marginadas son:

- ✓ Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB, 1994 – 1999).
- ✓ Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE, 1995 – 2000).
- ✓ Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB, 1998 - 2006).

También es importante destacar que impulsó el Programa Red Escolar (1997 – 2004), en donde el objetivo era llevar a las escuelas: internet, videotecas, bibliotecas de aula y red de televisión educativa y la cobertura era para alumnos y docentes de primaria y secundaria a nivel nacional.

Tabla 5

Gasto Nacional en Educación según origen de los recursos (1994 - 2000)				Gasto público en educación por alumno según nivel educativo (1994 - 2000)			
Año	Millones de pesos corrientes			Pesos a precios corrientes			
	Nacional*	Público	Privado	Gasto educativo nacional por alumno	Gasto educativo público por alumno	Primaria	Secundaria
1994	77 339.2	73 292.4	4 046.8	2 935	3 081	1 700	3 100
1995	90 113.2	85 858.4	4 254.8	3 348	3 525	2 300	3 500
1996	148 683.3	122 947.1	25 736.2	5 382	4 935	3 200	4 700
1997	188 156.9	155 889.5	32 267.3	6 697	6 194	3 900	6 300
1998	246 572.0	192 124.1	54 447.9	8 616	7 552	5 000	8 000
1999	300 212.3	237 196.6	63 015.7	9 958	8 848	6 200	9 400
2000	353 052.4	276 435.6	76 616.8	11 900	10 633	6 900	10 600

*En 1996, la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo

Fuente: 1 Tabla recuperada de Panorama Educativo de México. Disponible en http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2014/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2014_AR03__a.pdf
 2 tabla recuperada de Panorama Educativo de México. Disponible en http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010_AR03__c-vinculo.pdf

El gasto educativo en el sexenio de Ernesto Zedillo empezó con una fuerte crisis económica, en la tabla 5 observamos el comportamiento del gasto nacional en educación y el gasto educativo nacional por alumno.

El gasto nacional en educación tiene un comportamiento creciente, es importante resaltar que el gasto privado educativo ha cobrado relevancia, si bien no rebasa el gasto en educación público si muestra un incremento considerable a partir de 1996.

Por otro lado, el gasto educativo público por alumno también muestra un incremento, el gasto por alumno en primaria en 1994 era de 1 700 para el 2000 pasó a 6 900, teniendo un incremento de 5 200.

El gasto en educación se ha incrementado, sin embargo, los resultados en aprendizaje que arroja el examen PISA 2000, deja ver que se sigue teniendo un rendimiento por debajo del promedio de la OCDE. Por lo anterior, es evidente que el gasto en educación es ineficiente en términos relativos el gasto público educativo podría ser considerado como alto, pero en términos absolutos se requiere que el gobierno mexicano invierta más en el sector educativo (México Evalúa, 2011: 6).

En la tabla 6

RESULTADOS PROMEDIO PISA 2000*		
ÁREA DE CONOCIMIENTO	NIVEL EDUCATIVO	RESULTADOS
LECTURA	SECUNDARIA	422 (de 800 máx.) (Promedio OCDE 500)
MATEMÁTICAS	SECUNDARIA	387 (de 800 máx.) (Promedio OCDE 500)

*Organización para el Desarrollo Económico (OCDE): *Informe Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*.

Fuente: Tabla obtenida de Guevara Niebla, G. (2016). Poder para el maestro, poder para la escuela. Pp. 24.

2.3 Periodo 2000- 2006

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006), fue un cambio significativo, *se lograron importantes avances en educación básica como el incremento en la cobertura, aunque con respecto a la calidad pese a la introducción del programa multimedia no se avanzó, en tanto el rezago se mantiene casi en los mismos niveles de la gestión anterior. Sin duda el programa multimedia fue potencialmente bueno sin embargo no todas las escuelas fueron equipadas, y en aquellas que recibieron el equipamiento necesario este se quedó bajo resguardo de los directores en tanto que los maestros no fueron capacitados para utilizar este material en beneficio de su práctica docente.*

La propuesta renovadora orientada hacia la calidad de la educación básica para lograr mejores estándares de desempeño de los estudiantes y los docentes no se logró. En tanto se mantiene una diferenciación importante en cuanto a los estándares de aprovechamiento, y el rezago educativo mantiene su vigencia, junto con una boyante disidencia magisterial, que ha impedido los procesos de gestión y autonomía de las escuelas en las diferentes partes del país. (García, Martínez, 2013, p. 14).

Las acciones más relevantes en el sexenio foxista son los siguientes: la creación del Instituto Nacional de Evaluación (INEE), Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONAEVyT), Reconstrucción de Consejos de Participación social (CONAPASE), Programa Oportunidades, Descentralización de los servicios educativos del DF, Reforma al Art. 3º Constitucional sobre educación preescolar, Reforma al Art. 25 de la LGE sobre el financiamiento educativo y la Reforma Integral de la Educación Secundaria.

Como se menciona anteriormente, la calidad en la educación no se alcanzaron resultados favorables. En la tabla 7, puede observarse los resultados del examen de la calidad y el logro educativo (2005), los bajos aprendizajes siguen prevaleciendo. En primaria, las asignaturas de español y matemáticas en promedio la mitad de los estudiantes se encuentran en un nivel básico de desempeño. Y en secundaria el panorama es mucho más desolador, en la asignatura de español, el grueso de los alumnos su desempeño se encuentra debajo del básico y en básico. En la asignatura de matemáticas el cincuenta por ciento de los alumnos su desempeño está por debajo del básico.

Tabla 7.

RESULTADOS DE EXCALE* 2005 PORCENTAJE DE ESTUDIANTES UBICADOS POR SU NIVEL DE DESEMPEÑO					
NIVEL EDUCATIVO	ÁREA DE CONOCIMIENTO	NIVEL DE DESEMPEÑO			
		DEBAJO DEL BÁSICO	BÁSICO	MEDIO	AVANZADO
6°. Primaria	Español	18.0	50.8	24.6	6.6
	Matemáticas	17.4	52.3	23.5	6.9
3°. Secundaria	Español	32.7	38.3	23.7	5.3
	Matemáticas	51.1	29.5	18.0	1.4

*Examen de la Calidad y el Logro Educativo

Fuente: Tabla obtenida de Guevara Niebla, G. (2016). Poder para el maestro, poder para la escuela. Pp. 24.

Por otro lado, en la tabla 8 observamos el comportamiento del gasto nacional en educación durante el sexenio de Vicente Fox, ha mostrado un crecimiento, asimismo, el gasto de educación privado se ha incrementado. Respecto al gasto educativo nacional por alumno, la tendencia ha ido en aumento. El gasto por alumno en primaria en 2000 era de 6 900 para el 2006 pasó a 10 100, teniendo un incremento de 3 200.

Tabla 8.

Gasto Nacional en Educación según origen de los recursos (2000 - 2006)				Gasto público en educación por alumno según nivel educativo (2000 - 2006)			
Año	Millones de pesos corrientes			Pesos a precios corrientes			
	Nacional*	Público	Privado	Gasto educativo nacional por alumno	Gasto educativo público por alumno	Primaria	Secundaria
2000	353 052.4	276 435.6	76 616.8	11 900	10 633	6 900	10 600
2001	394 685.8	311 174.7	83 511.1	13 108	11 822	7 700	11 700
2002	439 387.4	344 332.1	95 055.2	13 999	12 775	8 100	12 400
2003	495 110.5	386 715.7	108 394.8	15 829	14 157	8 546	13 082
2004	534 443.3	416 141.2	118 302.0	16 737	14 953	8 925	13 755
2005	595 378.4	464 030.1	131 348.3	17 900	15 900	9 400	14 500
2006	645 865.3	503 867.2	141 998.1	17 900	16 000	10 100	15 500

*En 1996, la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo

Fuente: 1 Tabla recuperada de Panorama Educativo de México. Disponible en http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2014/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2014_AR03__a.pdf

2 tabla recuperada de Panorama Educativo de México. Disponible en http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010_AR03__c-vinculo.pdf

En el sexenio de Vicente Fox, el rezago educativo debe ser un punto primordial de atención. Los resultados a nivel nacional en rezago educativo, entre 1990 el 2000, se incrementó 2.2 millones de personas (15 años y más) al rezago educativo. A nivel nacional el volumen de hombres y mujeres en rezago educativo aumentó en 1990 de 31. 2 millones a 33.3 millones en el 2000. A lo largo del periodo el número de mujeres sin la educación básica terminada es mayor que el de hombres, siendo la diferencia en el año 2000 de 2.8 millones de personas. Anualmente en promedio se incorporaron 218 mil personas de ambos sexos a las filas del rezago educativo; siendo mayor la contribución de las mujeres (140 mil) que de los hombres (78 mil) (INEGI, 2004:2).

2.4 Periodo 2006 - 2012

En la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el Programa Sectorial de Educación (PROSEDU 2007-2012), consta de 6 objetivos que enmarcan las acciones emprendidas durante este sexenio en donde el punto central es la evaluación y reconocimientos y compensaciones en base a resultados. El *sistema educativo muestra su ineficiencia en los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales, un rezago educativo lacerante, y cosa más grave, la educación entregada a las ocurrencias de una persona Elba Esther Gordillo*. (García, Martínez, 2013, p. 15).

La Evaluación Nacional del Logro Académico de los Centros Escolares (ENLACE), se aplicó por primera vez en el 2006 ha alumnos de 3° y 6° de Primaria, de 1° y 3° de secundaria y del nivel medio superior con el fin de establecer un diagnóstico sobre la situación existente en el sistema educativo nacional, mediante resultados de pruebas estandarizadas aplicadas a los alumnos (López, 2013: 57). Sin embargo, dicha prueba al ser homogénea y no considerar el contexto de los alumnos, los resultados son injustos y con sesgo; no quiere decir que la prueba debe eliminarse, pero es inadecuada y es necesario hacer un cambio en el sistema educativo que realmente este orientado a la enseñanza – aprendizaje de los alumnos.

Tabla 9

RESULTADOS DEL EXAMEN PISA, SEGÚN SEXO (JOVENES MÁS DE 15 AÑOS)					
AREA DE CONOCIMIENTO	2000	2003	2006	2009	2012
MATEMÁTICAS	387	385	406	419	413
MUJERES	382	380	401	412	n.d
HOMBRES	393	391	410	425	n.d
LECTURA	422	400	410	425	424
MUJERES	432	410	427	438	n.d
HOMBRES	411	389	393	413	n.d
CIENCIAS	422	405	410	416	415
MUJERES	419	400	406	413	n.d
HOMBRES	423	410	413	419	n.d
Promedio OCDE					
MATEMÁTICAS	500	500	498	496	494
MUJERES	495	494	492	490	n.d
HOMBRES	506	506	503	501	n.d
LECTURA	500	494	492	493	496
MUJERES	517	511	511	513	n.d
HOMBRES	485	477	473	474	n.d
CIENCIAS	500	500	500	501	501
MUJERES	501	497	499	501	n.d
HOMBRES	501	503	501	501	n.d

Fuente: Tabla recuperada de Ruiz R. (2015). Las Transformaciones del sistema educativo en México, 2013 - 2018. Pp. 251

En la tabla 9 observamos los resultados del examen PISA de las asignaturas de Matemáticas, Lectura y Ciencias del 2000 al 2012. De manera general los resultados obtenidos en las tres áreas son poco satisfactorios, se encuentra por debajo del promedio de la OCDE. Pese a las reformas educativas que se han aplicado desde el sexenio Carlos Salinas, los resultados obtenidos por los alumnos en los diversos exámenes de PISA no se ha logrado un avance significativo.

Respecto al gasto nacional en educación durante el sexenio de Felipe Calderón, observamos la tendencia es creciente, en el 2006 era \$645 865.3 y para el 2012 \$1 024 670.9 teniendo como incremento \$378 805.6. asimismo, la el gasto educativo particular su tendencia es creciente. Sin embargo, en el gasto público en educación primaria ha disminuido, tal como se reporta en la tabla 10.

Tabla 10.

Gasto Nacional en Educación según origen de los recursos (2006 - 2012)				Gasto público en educación según nivel educativo (2006 - 2012)		
Año	Millones de pesos corrientes				(% del gasto público en educación)	
	Nacional*	Público	Privado	Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)	Porcentaje del gasto público en educación primaria	Porcentaje del gasto público en educación secundaria
2006	645 865.3	503 867.2	141 998.1	20.75	38.82	29.79
2007	694 454.8	543 583.9	150 870.8	20.25	38.25	29.49
2008	762 222.9	600 985.9	161 237.1	18.80	37.21	28.71
2009	816 975.4	636 702.8	180 272.6	18.47	36.22	30.25
2010	882 117.5	696 119.1	185 998.4	19.43	35.98	30.25
2011	956 164.8	755 054.2	201 110.6	19.01	35.50	30.66
2012	1 024 670.9	814 852.3	209 818.6	18.66	34.66	31.37

Fuente: 1 Tabla recuperada de Panorama Educativo de México. Disponible en http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2014/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2014_AR03__a.pdf. Banco Mundial

Conclusiones

En suma, el análisis de las políticas educativas en México a partir de la década de los ochenta se establecen nuevos cambios institucionales, en el cual, se promueve la modernización y se gesta la descentralización de la educación. La SEP tiene como objetivos la cobertura, calidad en la educación, financiamiento, la formación de docentes y evaluación. Cabe señalar, que las estrategias que se implementan deben cumplir con los estándares que marcan los organismos internacionales como la OCDE.

En el sexenio salinista el gasto en educación creció y la educación tenía como objetivo formar aptitudes técnicas que respondan a las nuevas necesidades del sistema económico, además, de aumentar la cobertura y mejorar la calidad educativa.

En el gobierno de Zedillo en comparación con el sexenio anterior el gasto de gobierno creció, pero en menor proporción, esto debido a la crisis económica, continua con la misma línea de modernización, además, se empieza a integrar las TIC's en las escuelas.

Por otro lado, los programas sociales y educativos (PROGRESA, PARE, PAREB, PIARI) que se implementaron para tratar de disminuir los problemas de pobreza y rezago educativo en el país no lograron generar cambios considerables; las ayudas que se les brinda a las familias o alumnos son cantidades irrisorias que finalmente no ayudan a que el estudiante mejore su desempeño escolar o bien impacte de manera positiva en la calidad de vida de las familias mexicanas. Este tipo de programas pueden dar respuesta en el mejor de los casos en

un corto plazo, pero en el mediano y largo plazo sería necesario implementar otro tipo de políticas macroeconómicas que ayuden a mejorar las condiciones educativas y de calidad de vida de las familias del país.

En el sexenio de Vicente Fox, su propuesta educativa sigue con el discurso oficial de una educación pública y gratuita, de calidad, excelencia, competitividad, innovación entre otros valores. En su periodo presidencial los niveles de rezago se mantuvieron en los mismos niveles; el gasto en educación en términos generales se incrementó, sin embargo, en los últimos dos años de su sexenio disminuyó el gasto en este rubro.

Durante su gobierno se realizaron inversiones en las TIC's en la educación, por ejemplo, con la introducción del programa enciclomedia, si bien era una estrategia didáctica que ayudaría a los alumnos a enriquecer los temas que vieran en clase, no se logró que se implementara de manera adecuada sobre todo en escuelas rurales.

Es claro que el gobierno junto con las instituciones educativas se ha encargado de introducir las TIC's en la educación porque son los nuevos requerimientos del mercado. Sin embargo, se requiere de capacitación para hacer uso de las TIC's, además de contar la infraestructura apropiada, estos son factores que han hecho que la implementación de las TIC's en escuelas rurales no sea posible.

Por otro lado, en busca de una educación de calidad se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en el cual, se constituyó como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Sin embargo, las evaluaciones que se realizan a los docentes solo es una herramienta para ver en qué situación se encuentra el profesorado, pero no hay una política orientada a subsanar los problemas que se encuentran en los profesores, es decir, alguna política que ayude a mejorar el trabajo de los maestros.

En el sexenio de Felipe Calderón, el país continuó con un profundo rezago educativo, la inversión en gasto en educación tuvo un incremento mínimo. Por otro lado, se implementa la Evaluación Nacional del Logro Académico de los Centros Escolares (ENLACE), cabe señalar, que dicha evaluación es mediante exámenes estandarizados, dejando fuera los diferentes contextos socioeconómicos.

Podemos concluir, que las políticas educativas que se han implementado desde la aplicación del sistema económico "neoliberal" se encuentran influenciadas por las recomendaciones de organismos internacionales (OCDE), asimismo, deben estar orientadas a los requerimientos del mercado. La descentralización y modernización en el sistema de educación, la transferencia de responsabilidades a la comunidad escolar, la evaluación de alumnos y docentes de manera homogénea son algunas estrategias que se han realizado a lo largo de estas últimas décadas con el propósito de mejorar la educación y lograr un desarrollo en el país; sin embargo, la educación sigue presentando serios problemas, en el aprovechamiento escolar, la falta de recursos o la utilización de recursos de manera inapropiada, la falta de oportunidades educativas, el rezago educativo sigue imperando en el país.

Resultados del programa PISA 2015, México sigue presentando problemas serios en educación y se encuentra por debajo del promedio OCDE, empero, existen críticas a la prueba, Peter Mortimore, investigador y ex director del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, publicó en 2009 “Alternative Models For Analysing and Representing Countries’ Performance in PISA”, en donde menciona que la prueba examina desempeños escolares de manera homogénea cuando lo que prevalece es una gran diversidad entre nacionalidades, grupos sociales y sistemas educativos; se han identificado problemas de traducción de los exámenes; hay evidencia de sesgos en la selección de muestras, que es responsabilidad de los países participantes; el diseño de la prueba no toma en cuenta los currículum de los países; la participación de los maestros se reduce a aplicar y vigilar la prueba, pero no los involucra en su diseño e interpretación (Rodríguez, 2016:5).

Otro aspecto, es el gasto que se destina a la educación es insuficiente y además se malgasta, es decir, no se usa de manera eficiente. Como observamos en los distintos sexenios el gasto en educación fue creciente, sin embargo, si se compara con otros países de la OCDE, México invierte menos. Por otro lado, existen factores que hacen ineficiente el gasto en educación, por ejemplo: la mayor parte del gasto se destina a sueldos y salarios, la falta de transparencia y rendición de cuentas, la inversión en infraestructura, equipo y mobiliario es insuficiente, entre otros aspectos.

Por otro lado, la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso son problemas que permea en nuestro país que impactan en la educación. Cabe señalar, que la corrupción, la desigualdad en los ingresos, el aumento de la pobreza, rezago educativo y la debilidad de las instituciones son consecuencias de la falta de desarrollo¹⁴ y crecimiento económico del país, por tanto, es necesario se cuenten con políticas macroeconómicas adecuadas y promuevan un crecimiento sostenido.

¹⁴ La CEPAL propone en el área de desarrollo económico un crecimiento económico equitativo de largo plazo y la generación y asignación eficiente de recursos financieros para apoyar el desarrollo y la igualdad en los países de América Latina y el Caribe, en el cual, se fundamentan en tres estrategias: un seguimiento sistemático de políticas y reformas macroeconómicas, una evaluación de la incidencia de éstas en términos de sustentabilidad, eficacia y equidad, y un apoyo sustantivo para la formulación e implementación de dichas políticas y reformas por parte de los gobiernos (CEPAL, 2018). Disponible es: <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-economico/acerca-desarrollo-economico>

Capítulo 3

Panorama de la Política Educativa (2012 – 2018)

Introducción

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012 – 2018), se firma el Pacto por México, uno de los objetivos es la educación de calidad y con equidad, en el cual, se impulsó una reforma en los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo como base tres objetivos: aumentar la calidad de la educación básica y con ello se espera mejores resultados en la evaluación PISA; aumentar la matrícula y el mejoramiento en los sistemas de educación media superior y superior y el Estado recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad. Las acciones que se proponen para alcanzar estos objetivos son: crear un Sistema de Información y Gestión Educativa; consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; otorgar autonomía de gestión de las escuelas; establecer escuelas de tiempo completo; brindar computadoras portátiles con conectividad; crear el Servicio Profesional Docente; fortalecer la educación inicial de los maestros; incrementar la cobertura en educación media superior y educación superior y el Programa Nacional de Becas (López, 2013: 55-76).

Asimismo, la propuesta de la *Estrategia Escuela al Centro* postula un cambio significativo en el sistema educativo, pasa de ser un sistema vertical a uno más horizontal, de manera que las decisiones educativas se han trasladado hacia las comunidades educativas. El papel de la escuela ha cobrado relevancia dentro de la estructura educativa, centrando la escuela en el centro. Además, postula la articulación de un conjunto de programas, acciones y normas nuevas y preexistentes a nivel federal y estatal; por lo cual, se aplican seis líneas de acción, en el cual, se involucran las autoridades educativas locales, maestros, directores y padres de familia.

En el capítulo se encuentra dividido en tres secciones, en la primera parte se realiza un análisis de la situación educativa en la que se encuentran el sistema educativo, destacando los principales factores que han llevado a una crisis educativa como, los resultados en las evaluaciones a nivel nacional e internacional; las condiciones en infraestructura y el gasto en educación que se invierte.

En la segunda parte, se brinda un panorama general de los principales cambios en los artículos 3° y 73° de CPEUM, y, por último, se esboza una descripción de la estrategia escuela al centro.

3.1 Periodo 2012 – 2018

Con la Reforma Educativa 2012, el objetivo de la SEP es garantizar una educación moderna y de calidad¹⁵ con el propósito de formar individuos que se integren al mundo laboral, en el cual, se plasma en la constitución que *"El Estado garantice la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos"*, así mismo, para lograr una educación de calidad el INEE, siendo un organismo público autónomo, se encargará de realizar las evaluaciones del desempeño del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior y para lograr dicho objetivo deberá expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas federal y local para llevar a cabo las funciones de evaluación; generar y difundir información orientada a mejorar la calidad de la educación y su equidad así como también la igualdad social (DOF,2013:1).

Las evaluaciones recientes confirman que la tendencia de bajos aprendizajes se conserva igual que hace treinta años: los estudiantes no aprenden lo que, en teoría, deberían aprender (Guevara, 2016: 18). Observamos en la tabla 11, los resultados de la prueba de PLANEA, en primaria y secundaria son lamentables, en promedio la mayoría se encuentra en logro insuficiente o bien apenas indispensable y en el 2018 los resultados a nivel primaria no presento un cambio significativo.

¹⁵ La calidad es uno de los principales objetivos de las reformas educativas. Es un concepto con una gran diversidad de significados, esto debido a que implican un juicio de valor respecto al tipo de educación que se quiere para formar un ideal de persona y de sociedad. Las cualidades que se le exigen a la educación están condicionadas por factores ideológicos y políticos; por los sentidos que se le asignan a la educación en un momento dado y en una sociedad concreta; por las diferentes concepciones sobre el desarrollo humano y el aprendizaje; y por los valores predominantes en una determinada cultura. Estos factores son dinámicos y cambiantes por lo que la definición de una educación de calidad también varía en diferentes periodos, de una sociedad a otra y de unos grupos a individuos a otros. la UNESCO incorpora en el concepto de calidad de la educación cinco dimensiones esenciales y relacionadas entre sí, al punto que la ausencia de alguna de ellas determinaría una concepción equivocada de lo que cabría entender por calidad de la educación. Estas cinco dimensiones son *equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia* (UNESCO, 2007:13). Si bien las dimensiones de equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia son esenciales para la planeación del desarrollo de un sistema educativo, también se debe tener claro que la calidad educativa no se reduce únicamente al aprendizaje de conocimientos; confundir la calidad educativa con el éxito laboral, en el cual, deben aspirar a un puesto con mayor rango, un mejor salario, a la acumulación de cosas, es decir, desde un punto de vista pedagógico, llevarlos a la competencia entre compañeros por que deben ser ganadores no es una alternativa para tener una educación de calidad.

Según Pablo Latapí, una educación de calidad será la que nos estimule a ser mejores, pero también nos haga comprender que todos estamos necesitados de los demás, que somos seres en el límite; a veces triunfadores y a veces perdedores. La definición de calidad que menciona el autor es la tener la capacidad de auto exigirnos más. La búsqueda de ser mejor debe ser razonable, moderada por la solidaridad con los demás, el espíritu de cooperación y el sentido común (Latapí; 2007: 117)

Tabla 11

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE PLANEA 2015 - 2018						
			Porcentaje de Aciertos (Por nivel de logros) *			
Año	Nivel Educativo	Área de Conocimiento	I	II	III	IV
2015	6° de Primaria	Lenguaje y Comunicación	49.5	33.2	14.6	2.6
		Matemáticas	60.5	18.9	13.8	6.8
	3° de Secundaria	Lenguaje y Comunicación	29.4	46.0	18.4	6.1
		Matemáticas	65.4	24.0	7.5	3.1
2018	6° de Primaria	Lenguaje y Comunicación	49.0	33.0	15.0	3.0
		Matemáticas	59.0	18.0	15.0	8.0

***Niveles:** I = Logro insuficiente; II = Logro apenas indispensable; III= Logro satisfactorio; IV= Logro sobresaliente.

Fuente: 2015- Datos obtenidos de Guevara Niebla, G. (2016). Poder para el maestro, poder para la escuela. Pp. 26. 2018- Resultados Nacionales Planea en Educación Básica 2018. <
http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2018/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2018_INEE.pdf>.

En las evaluaciones que realiza PISA, nos encontramos por debajo del promedio estipulado por la OCDE. Es evidente que las reformas educativas que se han implementado en estas últimas tres décadas no han logrado resultados satisfactorios en la educación, al contrario, se han agravado.

En la tabla 12, muestra los resultados del examen PISA, 2015 y 2018, en el cual, no se han logrado cambios significativos entre el año 2012 y el 2015.

Tabla 12

RESULTADOS DEL EXAMEN PISA, 2012 - 2015		
ÁREA DE CONOCIMIENTO	2012	2015
MATEMÁTICAS	413 (Promedio OCDE 494)	408 (Promedio OCDE 490)
LECTURA	424 (Promedio OCDE 496)	423 (Promedio OCDE 493)
CIENCIAS	415 (Promedio OCDE 501)	416 (Promedio OCDE 493)

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) 2013, México en PISA 2012. Medias de desempeño en la escala global de matemáticas, lectura y ciencias. <
http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11149/1/images/Mexico_PISA_2012_Informe.pdf >

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) 2013, México en PISA 2015. <
http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/noviembre/PISA_2015-informe.pdf>

Actualmente se vive una crisis en la educación, como acabamos de observar los bajos aprendizajes no es el único problema al que se enfrenta el sistema educativo mexicano. Existen otros factores que influyen para que los resultados sean deficientes en la educación, dichos factores son: bajo crecimiento económico, políticas educativas ineficientes, la falta de recursos, infraestructura, mobiliario y equipo. Sobre todo, en zonas rurales se refleja una marcada desigualdad y abandono hacia este sector de la población (Guevara, 2016: 27).

Las carencias que existen en las escuelas son un reflejo de la pobreza que permea en nuestro país. El 17% de las escuelas carecen de servicios sanitarios adecuados; el 42% no tiene espacios académicos apropiados; el 26% tiene instalaciones con cinco o más riesgos; más del 20% de los alumnos no tienen escritorio o mobiliario para sentarse y escribir; sólo el 68% de los maestros tienen el programa de estudios al inicio del año escolar, casi el 24% reciben los libros de texto después del inicio del año escolar, casi el 24% reciben los libros de texto después del año escolar y casi 2% nunca los reciben (Guevara, 2016: 28). Difícilmente se puede exigir resultados satisfactorios, cuando no se cubren necesidades tan básicas, como las antes mencionadas.

Por otro lado, desde un punto de vista económico del país, el bajo crecimiento, el incremento en la pobreza, la baja productividad, bajos salarios, rezago tecnológico, la corrupción, entre otros aspectos no menos importantes han impactado en la educación.

Otro aspecto son los planes de estudio, la pedagogía y didáctica deben ser acorde a las necesidades de los alumnos. La falta de innovación pedagógica permea en las escuelas públicas, claro que una de las razones se debe a la formación de los maestros, la mayoría de

los profesores son egresados de escuelas normales, en donde, existe un pobre desarrollo académico.

Una de las críticas al sistema educativo es la práctica la enseñanza en muchas aulas de México se puede identificar con el modelo llamado de Instrucción Directa (ID). También conocido como tradicional. Con el nombre de Instrucción Directa se idéntica la enseñanza explícita de un conjunto de conocimientos y habilidades usando lecturas o demostración de materiales en vez de modelos exploratorios como hace la enseñanza con base en la investigación. Esto se complementa con apoyos tutoriales, discusiones, recitaciones, pequeños talleres, actividades extra – aula como excursiones o visitas a museos, observaciones, aprendizaje activo. La tarea desempeña un papel importante y el profesor tiene el papel esencial como guía y orientador (Guevara, 2016: 89).

Con relación al gasto nacional en educación pasó en los últimos seis años, de 978,436.9 millones de pesos en 2012 a un gasto nacional programado para 2018 de 1,326,668.8 millones de pesos. Del total programado, 59.4% fue de origen federal (788,555.1 millones de pesos), 16.4% estatal y municipal (214,402 millones de pesos) y 24.2% de fuentes privadas (320,711.7 millones de pesos). En el ciclo escolar 2017-2018, el gasto promedio general por alumno fue de 31.3 miles de pesos; en preescolar fue de 18.7 miles de pesos, en primaria de 17 miles de pesos, en secundaria de 26.1 miles de pesos, en bachillerato de 35.7 miles de pesos, en educación profesional técnica de 24.8 miles de pesos y en educación superior 79.9 miles de pesos (6° INF DE GOBIERNO;2018: 303).

Sin embargo, el gasto público total del país sigue siendo reducido en términos absolutos. El gasto por alumno en educación básica en 2014 fue de 2, 896 dólares estadounidenses, en comparación con los 8,733 dólares estadounidenses en promedio de la OCDE (OCDE; 2018, 61). Además, la ausencia de la transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo se traduce en la ineficiencia del gasto educativo, asimismo, se traduce en costos adicionales para las familias, quebrantándose el artículo 3°, en el cual, toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Tabla 13

Estimación de la distribución porcentual del gasto promedio anual por hogar, destinado a educación, República Mexicana, 2012						
Población	% gasto en educación respecto al total de gasto	% gasto en educación destinado a preescolar	% gasto en educación destinado a primaria	% gasto en educación destinado a secundaria	% gasto en educación destinado a bachillerato	% gasto en educación destinado a Ed. Superior
Quintil I	0.8	11.4	23.4	14.7	29.0	18.7
Quintil II	1.2	10.9	16.1	11.4	27.1	26.6
Quintil III	1.7	7.1	14.4	9.1	24.0	36.5
Quintil IV	2.7	9.3	15.8	6.6	19.8	39.4
Quintil V	5.4	7.0	17.4	9.6	15.2	46.0
Total	3.6	7.6	16.9	9.2	17.1	43.4

Conjunto de datos: Gasto de consumo ajustado a precios constantes (2013=100)

Fuente: cuadro obtenido de Observatorio del Derecho a la Educación y la Justicia. Desigualdad social y desigualdad en el gasto en educación, ¿desigual derecho a la educación? Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/desigualdad-social-y-desigualdad-en-el-gasto-en-educacion-desigual-derecho-a-la-educacion/>

En la tabla 13 observamos los quintiles I, II, siendo el sector de más bajo ingreso, dedican una mayor proporción de sus recursos destinados a la educación obligatoria (Preescolar, primaria, secundaria y bachillerato) que los que destinan los de mayores ingresos (quintiles IV y V). En cambio, los hogares de quintiles III, IV y V dedican la mayor parte de los recursos destinados a educación a los estudios de bachillerato y educación superior (Educación Futura;2018). De acuerdo con lo anterior, las familias más pobres tienen que desembolsar los gastos que las escuelas no pueden financiar y esté tiene un impacto en sus ingresos, representando una carga para este sector de población más desfavorecida.

Para lograr los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito educativo, se impulsaron y crearon distintos programas educativos. Los más relevantes durante el sexenio de Peña Nieto son los siguientes:

El Programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETC), si bien es programa que comenzó en el 2007, el gobierno de Peña ha dado continuidad. El objetivo de las ETC es ampliar sus jornadas entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural de las/os alumnas/os. Sin embargo, el ampliar la jornada no significa que incremente la calidad de la educación, es necesario que se complemente con otros elementos para que se vea favorecida la enseñanza en los alumnos (DOF, 2017: 1).

El programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD), busca promover el uso de las TIC's y con ello la reducción de la brecha digital y el rezago educativo. En la tabla 14, observamos algunos de los programas públicos de inclusión digital que ha promovido:

Tabla 14

Programa	Ciclo escolar	Objetivos	Cifras	Población
MiCompu.MX	2013 - 2014	Reducir las brechas digitales y sociales del país mientras se actualiza la forma de enseñanza.	240,000 <i>laptops</i> entregadas.	Alumnos, directores y supervisores de 5° y 6° de primaria públicas en Colima, Sonora y Tabasco.
Programa Piloto de Inclusión Digital (PPID)	2013 - 2015	Identificar elementos para el diseño de una política pública de adopción y uso de TIC.	94 escuelas públicas.	Alumnos y docentes de 5° grado de Guanajuato, Morelos, Querétaro, Puebla y Estado de México.
@prende Dos frases: Programa de inclusión y Alfabetización Digital (PIAD) y Programa de Inclusión Digital (PID).	2014 - 2016	Reducir la brecha digital y resolver los problemas técnicos y de formación identificados en programas anteriores	2014-2005 (PIAD): 709,824 tablets. 2015-2016(PID): 1,073,174 tablets. 63,000 docentes, directores y supervisores formados en el aprovechamiento de TIC.	2014-2015 (PIAD): Alumnos, docentes, directores y supervisores de 5° de primaria en Colima, DF, Estado de México, Puebla, Sonora y Tabasco. 2015-2016 (PID): Alumnos de 5° de primaria, se incorporan Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Fuente: Recuperado de Rubio, Paola (2018), *Tecnologías para la inclusión digital en las escuelas*. La escuela que queremos | Estado de la educación en México 2018.

Pese a los esfuerzos que el gobierno ha realizado para incorporar los programas de inclusión digital en la educación no se ha logrado un impacto en el aprendizaje de los estudiantes; ya que existen diversos factores que no se contemplan. Algunos de los factores que existen en las escuelas y que no permiten la implementación de los programas de una manera adecuada son: la falta de capacitación al docente para el uso de las nuevas tecnologías, las escuelas no cuentan con conectividad y los equipos son obsoletos.

Cabe señalar, de acuerdo con el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), las escuelas de sostenimiento privado son las que han incorporado este tipo de tecnologías en mayor medida: 89.8% cuenta con equipo de cómputo que sirve, 92 % con servicios de internet y 97.3% con línea telefónica; mientras que en las escuelas públicas estos indicadores sólo alcanzan 56.8% con equipo de cómputo que sirve, 31.1% cuenta con servicios de internet y el 26.5% con línea telefónica. (Cervera & Resano; 2015, 97). Por otro lado, otros factores que se mencionan es la falta de evaluaciones de impacto, desarrollar compromiso y capacidad por parte de los involucrados y ampliar la cobertura de acceso a las tecnologías.

Escuelas Dignas

El objetivo del Programa "Escuelas Dignas" es que a través de un diagnóstico se ponderen, programen y realicen los proyectos y trabajos de mejora de los planteles educativos que así lo requieran, en el nivel básico y en su caso el medio superior y superior, con la finalidad de que éstos obtengan la certificación a través del cumplimiento de los parámetros establecidos por el Instituto en los siete componentes que en orden de prioridad y secuenciales considera el Programa (SEP, 2015:2).

Los resultados presentados del programa por CONEVAL, en el 2013, se logró el 102.8% de la meta a nivel de fin en la matriz de indicadores del programa, sin embargo, hoy en día, las carencias que sufren las escuelas unitarias y multigrado en zonas marginadas en cuanto a infraestructura son lacerantes.

De acuerdo con CEMABE, las escuelas que tienen la mayor parte de sus pisos de tierra o de materiales removibles como grava o arena, es el estado de Chiapas (14.1%), Guerrero (7.2%), Nayarit (5.7%), Oaxaca (5.5%), Durango (4.8%) y Michoacán (4.3%). En relación con la disponibilidad de servicios básicos (agua, drenaje, energía eléctrica y baños), las escuelas privadas con disponibilidad de energía eléctrica son del 99.9% y 88.8% en las escuelas públicas. Mientras que el acceso a drenaje en escuelas privadas es de 96.4% y en las públicas 51.6% (Cervera & Resano; 2015: 97).

Escuelas al CIEN

A través del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), el programa escuela al cien distribuirá recursos para mejoras en las escuelas, principalmente a la seguridad estructural y condicionamiento generales de funcionamiento, servicios sanitarios, sistema de bebederos, mobiliario y equipo.

Es importante señalar que se gestan nuevas formas de financiar el ramo 33, con el Programa Escuelas al Cien (Certificados de Infraestructura Educativa Nacional), se da a partir de bonos de deuda que el Estado creó y que será emitido y distribuido por el Fideicomiso diseñado por empresarios y “administrado por la iniciativa privada a través de la Corporación Mexicana de Inversiones de Capital, SA de CV, encargada del ‘fideicomiso de emisión’ y Banco Invex encargado del ‘fideicomiso de distribución’, aunado, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el 2015 determinó en la revisión de la cuenta pública 2015, que el programa constituye una obligación financiera y pasivo a largo plazo para las entidades del país, ya que implica ejercer en los tres últimos años siguientes, de forma anticipada, 25 por ciento de los Fondos de Aportaciones Múltiples y restringir durante 25 años, en esa proporción, el gasto de inversión para infraestructura (Gaduño, 2017). Recurrir a este tipo de instrumentos con ciertos candados y dejar el financiamiento de infraestructura al sector privado deja claro que el Estado va perdiendo participación en proveer bienes básicos y deja la educación en manos de los empresarios y así puedan obtener beneficios acosta de la educación.

3.2 Análisis de la Reforma Educativa desde un enfoque institucionalista (2012): Fundamentos Normativos

Introducción

En México el Estado reconoce el derecho a la educación, en 2013 se promulgó una reforma al Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se garantiza una educación de calidad para todos los individuos: “El Estado garantice la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”(INEE, 2015:5).

Bajo esta premisa el Estado y las instituciones se ven en la necesidad de desarrollar e implementar políticas educativas orientadas a este derecho a una educación de calidad. Cabe señalar las instituciones educativas mexicanas engloban: la constitución, Ley General de Educación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los diferentes Reglamentos de la SEP, entre otros. Por otro lado, también existen organizaciones educativas que llegan acuerdos con las instituciones existentes, dichas organizaciones se comprenden de los padres de familia, estudiantes, profesores, comunidad y autoridades de los diferentes órdenes de gobierno.

El sistema educativo mexicano ha estado influenciado por diversos actores e instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura (UNESCO) y la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE); la UNESCO a través de recetas homogéneas se ha encargado de subyugar el ámbito educativo a nivel internacional, sin embargo, no son congruentes con la realidad del país; junto con la OCDE se han encargado de promover las políticas educativas así como la evaluación educativa. Asimismo, se promueve la prueba PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), con ello se busca medir los conocimientos y habilidades adquiridos en los estudiantes con el fin de integrarlos a una sociedad más diversa.

La teoría neo – institucionalista tiene por objeto guiar el comportamiento de los individuos a través de reglas y/o normas, con ello se explica el desempeño económico, político y social de una sociedad. Por lo anterior, los postulados que plantea North sobre la información, la elección pública y la revalorización de los hechos históricos dan lugar para aplicar los arreglos institucionales en el ámbito educativo que permitan mitigar los problemas en la educación en México. Douglass N. toma supuestos de la teoría neoclásica dentro de su marco analítico como la escasez, información perfecta, competencia, entre otros. Sin embargo, bajo esos ejes identificaremos las limitantes o alcances de las políticas educativas que se han aplicado en el país.

Es importante destacar que las reformas educativas que se han implementado en México desde la década de 1990 están diseñadas para dar respuesta a un mundo más dinámico. Con la Reforma Educativa 2013, el objetivo es elevar la calidad en la educación básica, incrementar la matrícula y la calidad en la educación media y superior, además, de recuperar el control del Estado mexicano en el sistema educativo nacional debido al resultado de la influencia de los sindicatos magisteriales dentro del quehacer educativo, razón por la cual la “recuperación de la rectoría del Estado” sobre el sistema educativo se centró en el establecimiento de un régimen laboral especial para el magisterio, redefiniéndolo y establecimiento el Servicio Profesional Docente, con nuevos actores y nuevas reglas que incluyeron la evaluación obligatoria de los profesores (Aragón, 2018:22).

3.2.1 Cambios al Artículo 3° fracciones III, VII, VIII y IX y 73° fracción XXV.

En la Constitución de 1917, el artículo 3° indica que la educación debe ser laica¹⁶, obligatoria y gratuita. Entre 1940 y el 2015 ha habido en México no menos de siete reformas educativas; en la reforma de 1992, se expresa el derecho a la educación para todos los individuos, se definió como obligatoria la educación secundaria. Otro avance se dio en el 2002, promulgando la obligatoriedad de la educación preescolar y con la reforma de 2012 la educación medio superior.

La modificación al artículo tercero fracción II, es la siguiente: se incorporó un enunciado que dice: d) Será de calidad con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. En este sentido, el tema de la calidad educativa queda incluida dentro del marco normativo, por lo que el Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad (Carrillo, 2015:26).

En la fracción III se menciona que el ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio desde el nivel básico hasta la normal. Asimismo, se añadió un párrafo en el cual, el ingreso al servicio profesional docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevaran a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional (con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación) se establecerán en la ley secundaria correspondiente (Guevara, 2016:99)

La fracción VII era referente a la autonomía de las universidades e Instituciones de Educación Superior en torno a: la capacidad de gobernarse en sus funciones sustantivas (docencia,

¹⁶ Para que exista una educación laica debe haber garantía de libertad de pensamiento y/o de conciencia.

investigación, difusión de la cultura); la determinación de sus planes y programas de estudio; los términos de ingreso, permanencia y promoción de los personales académico y administrativo (Flores & García, 2014: 14). La fracción VIII indica unificar y coordinar la educación entre los Estados y municipios, así como fijar las aportaciones económicas y las sanciones a los funcionarios para quien no cumpla con lo estipulado.

Finalmente, la fracción IX, se anuncia la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el INEE será el responsable de coordinar el sistema.

El INEE será un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. El instituto será el encargado de evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: diseñar y realizar mediciones que correspondan a los componentes, procesos y resultados; expedir los lineamientos a los que sujetarán las autoridades para llevar a cabo las evaluaciones, generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad (Guevara, 2016: 99).

En lo que concierne al Artículo 73°, las modificaciones se realizaron a la fracción XXV, se establece el Servicio Profesional Docente, y para dictar las leyes encaminadas a unificar y coordinar la educación entre la federación, los estados, los municipios y las aportaciones económicas correspondientes a estos servicios. Posteriormente de las modificaciones al artículo tercero constitucional, el 11 de septiembre del 2013 se promulgaron las leyes secundarias de la Reforma Educativa: la reforma a la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente (Flores, García, 2014: 15).

3.2.2 Modificaciones a la Ley General de Educación

En el 2013 se reforma la Ley General de Educación (LGE). En el artículo primero se fundamenta que “la educación que imparten el Estado – Federación, entidades y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios” (LGE, 2014).

La LGE está compuesta de ocho capítulos con ochenta y cinco artículos, de los cuales 44 fueron reformados y tres derogados (Ver anexo 2).

Enseguida se presenta las principales modificaciones de la Ley General de la Educación (LGE) en cada uno de sus capítulos.

El capítulo 1 (Ver anexo 3) se compone de once artículos, de los cuales seis fueron modificados. Los artículos 2°, 3°, 6°, 8°, 10° y 11°. La inclusión que cobra una mayor

relevancia es que todo individuo tiene derecho de recibir educación de calidad y el Estado queda obligado a prestar los servicios, por otro lado, el papel del INEE como coordinador del SNEE.

El capítulo 2 (Ver anexo 4) se compone de 19 artículos, en el cual se describe las atribuciones de las autoridades en diversas funciones, haciendo referencia a la distribución de la función social educativa (del artículo 12° al 17°), atribuciones de la autoridad educativa federal y local, que se encuentren establecidas dentro del marco regulatorio; se menciona los servicios educativos (del artículo 18° al 24 bis) y también se alude al financiamiento a la educación (del artículo 25° al 28 bis).

El capítulo 3 (Ver anexo 5) se componen de cinco artículos del 32° al 36°, de los cuales dos no se modificaron que corresponden al artículo 35° (impartición de educación básica y normal en las entidades federativas) y 36° (celebración de convenios).

Dentro de las modificaciones más significativas es en el artículo 32°, se incorpora “Educación de Calidad”, siendo responsabilidad de las autoridades educativas. En general las modificaciones que se realizan van encaminados a la inclusión, por ejemplo, en el artículo 33°, fracción IV BIS (la educación especial y la inicial se incluye a las personas con discapacidad).

El capítulo 4 (Ver anexo 6) se compone de 16 artículos, de los cuales cuatro fueron modificados. Los artículos 41°, 42° y 44° se refieren a los tipos y modalidades de educación y el artículo 48° se menciona los programas y planes de estudio, así como el papel que juega el INNE.

El capítulo 5 (Ver anexo 7) se compone de seis artículos, de los cuales, cuatro fueron modificados. Los artículos 56°, 57°, 58° y 59°, sus modificaciones hacen referencia a las obligaciones de los particulares con las autoridades y viceversa.

El capítulo 7 (Ver anexo 8) se compone de ocho artículos, de los cuales, seis fueron modificados. Los artículos 65°, 67°, 69°, 70°, 71° y 72°.

En los artículos 65° y 67° se establecen responsabilidades a los padres de familia y en los artículos del 69° al 72° corresponde a los Consejos de Participación Social.

El capítulo 8 (Ver anexo 9) se compone de once artículos, de los cuales sólo uno fue modificado, el artículo 75°, orientado a las sanciones y el recurso administrativo.

3.2.3 Implicaciones de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Con fundamento en el artículo 3° de CPEUM, y los artículos 8° y 25 de la Ley del INEE, se reconoce explícitamente la autonomía del INEE, por la que se ostenta como autoridad en materia de evaluaciones de la educación, tiene como encomienda asegurar que las mediciones sobre los componentes, procesos o resultados del SEN produzcan información pertinente, válida y confiable, que dicha información se haya obtenido y analizado con rigor técnico; que haya generado con independencia de la autoridad educativa, y que se pueda llevar a cabo una difusión de resultados de evaluación a la sociedad que sea oportuna, así como capaz de detonar procesos de mejoramiento de la calidad de la educación de los servicios educativos que corresponden a la escolaridad obligatoria (Bracho, Zorrilla, 2015: 67).

La Ley del INEE (Ver anexo 10) se organiza en cinco capítulos, 68 artículos y 13 transitorios. Se analizan algunos de los artículos de la citada Ley, el cual, se sustenta la concepción de evaluación.

En el artículo 2° y 26° se establecen los principios que rigen la Ley del INNE, los cuales son: independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión, además, de incluir la confiabilidad validez y rigor técnico en la evaluación.

Asimismo, la LINEE, en el artículo 25°, se establece que el organismo fungirá como coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE); otra responsabilidad es la evaluación de la calidad del sistema educativo de la educación básica y medio superior.

En el artículo 5°, fracción III, se declara:

Para efectos de esta Ley se entenderá por calidad de la educación, la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.

Por otro lado, en los artículos del 27° al 29° se emiten los lineamientos para la elaboración de las políticas educativas, fundamentadas en los resultados de las evaluaciones.

Es importante señalar que la LINEE, establece el conjunto de atribuciones del instituto en materia de los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente. Dichas atribuciones se categorizan en cuatro grupos: emisión de lineamientos que aseguren la calidad y validez de las evaluaciones; verificar que los lineamientos se cumplan; orientar la formación y la capacitación de personal especializado en evaluación de la educación y certificar a los evaluadores (Bracho, Zorrilla, 2015: 70).

De acuerdo con el artículo 38° de la LINEE corresponde a la Junta de Gobierno expedir el Estatuto Orgánico que establezca la organización y funcionamiento del Instituto.

El funcionamiento del instituto está compuesto por una estructura organizacional y por otro, en un conjunto de órganos colegiados que tienen por objeto ayudar a las autoridades y al INEE a la toma de las mejores decisiones. Los órganos colegiados determinados son:

- El Consejo Social Consultivo de Evaluación Educativa
- El Consejo Pedagógico de Evaluación
- El Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas y seis consejos técnicos especializados:
 - ✓ Evaluación de la Oferta Educativa
 - ✓ Evaluación de Resultados Educativos
 - ✓ Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos Escolares
 - ✓ Evaluación de Políticas y Programas Educativos
 - ✓ Integración de Información y Diseño de Indicadores
 - ✓ Fomento de la Cultura de la Evaluación

Para el funcionamiento de la institución cuenta con:

- Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional, el cual, tiene como encomienda la evaluación de la oferta educativa, de docentes, de los resultados educativos.
- Unidad de Normatividad y Política Educativa, en esta unidad se abordan los temas de política de evaluación y la vinculación con la política educativa, por la vía de los lineamientos de evaluación y las directrices para la mejora de las acciones públicas en educación; además, establece los vínculos de coordinación necesarios para diseñar y operar los mecanismos de evaluación del Servicio Profesional Docente (Bracho, Zorrilla, 2015:73).
- Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación, tiene como responsabilidad exhortar una cultura de la evolución dentro del ámbito educativo.
- Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social, tienen como responsabilidad la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como de la instalación y el seguimiento de todos los órganos colegiados.
- Unidades de Apoyo como soporte al resto de las unidades:
 - ✓ Unidad de Administración
 - ✓ Unidad de Contraloría Interna

3.2.4 Implicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), reglamentaria de la fracción III del Artículo 3° de la CPEUM, crea el Servicio Profesional Docente (SPD) como el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Público Educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal de con funciones de dirección y de supervisión en la Educación Básica y Media

Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados (Bracho, Miranda, 2018:79). La estructura de la LGSPD (Ver anexo 11), la cual se compone de cinco títulos; sin embargo, el título segundo tiene una mayor relevancia, por lo que más adelante se analiza con mayor detalle.

El ingreso

La LGSPD, estipula que el ingreso al Servicio Público Educativo deberá transitar por los concursos de oposición y por demostración del mérito, dichos concursos serán preferentemente anuales; con ello se pretende valorar correctamente los conocimientos y las aptitudes de los candidatos para finalmente asignar las plazas a quienes resulten competentes. Ahora bien, quienes resulten seleccionados se incorporarán al SPD y durante dos años recibirán apoyos para fortalecer sus capacidades y además de tener el acompañamiento de un tutor (Andrade, 2015:53).

La Promoción

El papel de los directores y supervisores son fundamentales en la mejora escolar, por ello, la LGSPD para el otorgamiento de las promociones a funciones de dirección y de supervisor se deberán realizar a partir de concursos de oposición que deberán ser abiertos a todos los maestros con una experiencia mínima de dos años. En la Educación Básica, personal seleccionado deberá cursar programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar para fortalecer esas capacidades, mientras que, en la educación media superior, el personal seleccionado deberá participar en procesos de formación que definan las autoridades educativas (Andrade, 2015:53). Cabe señalar, existen otras promociones como: el programa de promoción, la participación es voluntaria y el personal (profesores, directores y subdirectores) de educación básica puedan obtener incentivos adicionales; funciones de asesoría técnico – pedagógico y la asignación de horas adicionales para docentes que no son de jornada.

El reconocimiento

La LGSPD establece para quien destaque en su desempeño y, en consecuencia, en el cumplimiento de su responsabilidad, será objeto del Reconocimiento que al efecto otorgue la Autoridad Educativa u Organismo Descentralizado. Los programas de reconocimiento para docentes en servicio deben reconocer y apoyar al docente en lo individual, considerar incentivos temporales o por única vez (Art. 45° de la LGSPD).

La permanencia

La evaluación del desempeño docente es necesaria y debe estar dirigida al cumplimiento de las obligaciones inherentes a la función que los maestros realizan. Se deberá considerar algunos aspectos en la permanencia, la LGSPD contiene reglas con efectos diferenciados según se trate de personal de nuevo ingreso o de personal que ya se encontraba en servicio antes de la expedición de la Ley. El personal que ingrese al SPD a partir de la entrada en

vigor de la Ley estará sujeto a las reglas que para la permanencia establece la LGSPD. El personal con nombramiento definitivo que ya se encontraba en servicio antes de la entrada en vigor de esta ley estará sujeto a lo previsto en el artículo 8° transitorio (Andrade, 2015:55).

Tabla 15.

Aplicación (EB Y EMS) en todos los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente						
Ciclo escolar	Ingreso	Promoción	Permanencia	Permanencia segundo año	Diagnostico	Total
2014 - 2015	181,521	1,546	---	---	---	183,067
2015 - 2016	159,791	47,012	135,806		24,465	367,585
2016 - 2017	151,646	43,478	35,164	23,461	44,289	298,038
2017 - 2018	162,892	41,973	101,456	47,682	39,595	351,195
			272,426	71,143		
Total	652,886	133,892			108,349	1,241,777
						343,569

Fuente: datos obtenidos de Bracho & Miranda (2015), El servicio Profesional Docente en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. El Cotidiano. Pp. 82.

Como se muestra en la tabla 13 De 2014 a 2017, se han realizado cerca 1.1 millón de aplicaciones en todos los procesos de evaluación de SPD, tanto de educación básica como de educación media superior. El mayor número de aplicaciones se encuentran en los concursos para el ingreso al servicio. Por otra parte, los concursos de ingreso al servicio se han emitido ocho convocatorias ordinarias (cuatro para educación básica y cuatro para educación media superior) y cuatro convocatorias extraordinarias, tres corresponden para educación básica y una para educación media superior (Bracho, Miranda, 2015:82).

El objetivo principal de la evaluación: proveer de elementos para orientar al propio maestro en sus esfuerzos de autoformación, conocer con precisión el dominio que el enseñante tiene de la materia que enseña, sus habilidades en la enseñanza, su desempeño en el aula, su manejo de estrategias didácticas, todo eso sirve como base insustituible para el diseño de los programas que puede organizar la escuela o la autoridad correspondiente (Guevara; 2016, 125).

3.3 Estrategia Escuela al Centro

Uno de los pilares del Nuevo Modelo Educativo es la *Estrategia Escuela al Centro*, el cual es presentado el 25 de enero de 2016 por el entonces Secretario de Educación Pública, el Mtro. Aurelio Nuño Mayer. Dicha estrategia tiene como finalidad coadyuvar a la calidad de la educación, a través de reorganizar el funcionamiento del sistema educativo, todos los actores responsables del sistema educativo se involucren en la mejora continua de las escuelas, transformar las prácticas profesionales de los docentes, directivos y subdirectores de manera positiva, así como identificar y atender a tiempo las necesidades fundamentales de las escuelas, alumnos, profesores, padres de familia y supervisores.

Si bien el propósito de la *Estrategia Escuela al Centro* es cubrir un sistema de calidad a través de sus líneas de acción actualmente no se ha implementado en su totalidad, se han realizado algunos avances, pero son insuficiente sobre todo en las escuelas rurales y zonas con alto grado de marginación.

Por otro lado, las líneas de acción, en el cual se fundamenta La Estrategia Escuela al Centro, buscan la autonomía de gestión escolar, la participación de los padres de familia en las actividades escolares y un mejor aprovechamiento del tiempo escolar. Cabe señalar, que algunas líneas de acción planteadas en el Plan no se adecuan a las necesidades de escuelas rurales como son las escuelas Multigrado – Bidocente.

A continuación, se aborda las propuestas y avances generales de la *Estrategia Escuela al Centro*.

Uno de los pilares de la Reforma Educativa es fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas, con ello se busca que las decisiones que se tomen mejoren la calidad educativa. Por lo anterior, se consideró necesario reorganizar del sistema educativo, la comunidad escolar (padres de familia, docentes, directores, alumnos) deben tener mayor autonomía de gestión, es decir, por parte de los padres de familia debe existir una mayor corresponsabilidad en la educación de sus hijos, la profesionalización del docente, aprovechamiento del tiempo en el salón de clase, entre otros aspectos.

En el 2013 se gesta una política educativa para fortalecer la autonomía de gestión y mejorar las condiciones de funcionamiento de las escuelas y diera respuesta a las diferentes problemáticas que se enfrentan las escuelas. Una situación que presentaba en las escuelas era la poca o nula participación en la toma de decisiones, únicamente recibía órdenes establecidas por las autoridades educativas (federales, estatales). Otro aspecto que se postuló es la carga burocrática, los requerimientos que se le pedía a las escuelas cada vez era mayor, debido a los diferentes programas federales y/o estatales, normativas de la SEP, etc.

Por lo anterior, se planteó una política que ayudará a lograr la autonomía de gestión de la escuela, así como disminuir la carga administrativa.

Para mejorar la gestión escolar se implementaron cuatro líneas de acción:

- a. Estrategia nacional para el fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona.
- b. Estrategia nacional para el fortalecimiento de la supervisión escolar
- c. Disminución significativa de los programas y proyectos federales y su reorientación a la autonomía de gestión escolar.
- d. Establecimiento de una nueva normativa para el blindaje de las escuelas y su autonomía.

Dichas acciones se tomaron como base para el diseño de la *Estrategia Escuela al Centro*, que constituye el segundo eje del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria.

La *Estrategia Escuela al Centro* postula un cambio significativo en el sistema educativo, pasa de ser un sistema vertical a uno más horizontal, de manera que las decisiones educativas se han trasladado hacia las comunidades educativas, asimismo, el papel de la escuela ha cobrado relevancia dentro de la estructura educativa, centrando la escuela en el centro.

La *Estrategia Escuela al Centro* postula la articulación de un conjunto de programas, acciones y normas nuevas y preexistentes a nivel federal y estatal¹⁷; por lo cual, se aplican seis líneas de acción.

I. Mayor tiempo para el aprendizaje

En este punto se busca un mejor uso del tiempo y un calendario escolar flexible que permita adecuarse a las necesidades de la región y de la escuela. De acuerdo con el Artículo 51 de la Ley General de Educación la autoridad educativa federal determinará el calendario escolar, deberá tener un mínimo de 185 días y un máximo de 200 días efectivos de clase para los educandos.

Se considera que un calendario escolar flexible ayudará a un mejor aprovechamiento del tiempo escolar, se fortalece la autonomía de gestión de las escuelas y responde a la diversidad geográfica y cultural del país. Asimismo, para mejorar el uso efectivo del tiempo en las aulas se implementaron acciones que ayudaran a este rubro; algunas de las acciones son:

¹⁷ Algunos de los programas, estrategias y lineamientos aplicados en el Plan y/o Estrategia Escuela al Centro son: Escuelas de Tiempo Completo, Programa de la Reforma Educativa, Programa Nacional de Convivencia Escolar, Escuelas al 100, SATE, SIGED, estrategias de fortalecimiento a los Consejos Técnicos Escolares y de zona y para el fortalecimiento de la supervisión escolar, Familias Educadoras, Escuelas de Verano, Salud en tu Escuelas y Cultura en tu Escuela. Acuerdo 717, Lineamientos para la organización y funcionamiento del CTE, Lineamientos del SATE, Lineamientos del SIGED, Lineamientos para la selección y para el ajuste del calendario escolar

1. Capacitación de directores y supervisores en observación del desempeño docente, optimización del tiempo destinado al proceso educativo dentro del aula y acompañamiento del trabajo docente.
2. Consolidación de planeación colegiada del trabajo docente que realizan los consejos técnicos escolares.
3. Formación continua a docentes para mejorar su planeación de clase y el aprovechamiento del tiempo en el aula.

Por otro lado, los requisitos que deben cumplir las escuelas que decidan optar por el calendario escolar de 185 días son los siguientes:

- Se debe cumplir una jornada más amplia que compensé el tiempo equivalente de 15 días de clase, esto se debe determinar en sesión de Consejo Técnico Escolar (CTE). Para el caso de escuelas unitarias y Bidocente se debe llegar a un acuerdo en coordinación con el supervisor escolar correspondiente.
- El plantel debe contar con las condiciones físicas para incrementar el horario, asimismo, todo el personal debe comprometerse con los nuevos horarios.
- Propuesta de los días de sesiones del CTE durante el año lectivo.
- Se consulte al Consejo Escolar de Participación Social sobre la conveniencia de operar con el calendario de 185 días y hagan de su conocimiento la Ruta de Mejora propuesta por el CTE.
- Cuenten con autorización escrita de su autoridad Educativa Local.

Las escuelas de educación básica para el ciclo escolar 2018 – 2019 podrán decidir si mantener el calendario tradicional de 200 días de clase, 195 días o cambiar al de 185 días, pero ampliando media hora su horario de jornada diaria, debido a que se sigue respetando el número de horas de clase por año. Cabe señalar que dichos ajustes en el calendario escolar son acordes a las prácticas internacionales y los parámetros de la OCDE.

Los resultados del primer informe anual de resultados de la Escuela al Centro, menciona que la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) junto con las Autoridades Educativas Locales (AEL) han capacitado a 4, 862 supervisores de las 32 entidades federativas en la herramienta “Observación de Clase”; sin embargo, las AEL han implementado acciones para capacitar a la mayoría de los supervisores, el cual se traduce aproximadamente en el 52 % del total de supervisores en el país.

Algunos datos proporcionados por Javier Treviño Subsecretario de Educación Pública, en el ciclo escolar (2016 – 2017) el 50% de las escuelas ya ajustaron su calendario escolar, de los cuales el 16% escogió el calendario de 185 días, por ejemplo, los Estados de Yucatán y Sonora optaron por el calendario de 185 días. Además, menciona que se llevó a cabo una encuesta en línea para conocer aspectos del proceso de selección del calendario (en el ciclo escolar 2015-2016), los resultados de dicha encuesta serán procesados. Sin embargo, algunos estudios se saben que 7 de cada 10 participantes considera que la flexibilización del

calendario en el marco de la autonomía de gestión impacta positivamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje de sus alumnos.

Algunas revisiones de la OCDE sobre la educación en México, menciona que la mayoría de las escuelas es de media jornada y el tiempo de enseñanza efectiva es insuficiente. Por consiguiente, con el Programa de Escuelas de Tiempo Completo se ha tratado de extender la oferta de tiempo en las escuelas con el objetivo de aprovechar el tiempo en salón de clases; aunado a ello la acción del Calendario Escolar Flexible de la Estrategia Escuela al Centro, en el cual, cada escuela podrá decidir el calendario escolar flexible que mejor se acomode a sus necesidades. Sin embargo, es importante señalar que ampliar la jornada escolar no garantiza que los alumnos estén aprendiendo, se tiene que contemplar las prácticas de enseñanza de los docentes, los medios didácticos, las estructuras curriculares, los contenidos educativos, es importante entender las necesidades de los alumnos y con ello una metodología acorde a sus requerimientos.

Por otro lado, la situación de las escuelas rurales para cumplir con el total de días de clase es difícil debido a que los maestros faltan por motivos de salud y personales, la distancia para llegar a la escuela, asistir a juntas con los supervisores o bien arreglar situaciones administrativas de la escuela (sobre todo en escuelas unitarias y Bidocente presentan este tipo de problemática debido a que solo hay uno o dos maestros que se encargan de toda la logística de la escuela).

II. Escuelas como comunidades de aprendizaje

En este rubro se postula una nueva estructura de personal para escuelas y supervisiones escolares. Se asignarán subdirectores académicos a las escuelas primarias y preescolares de organización completa, cuyo objetivo es fortalecer el trabajo pedagógico y aligerar la carga administrativa. Por consiguiente, contempla estrategias y lineamientos para fortalecer los equipos de trabajo en las escuelas, fortalecer la autonomía de gestión escolar y el fortalecimiento a la supervisión escolar.

En la propuesta de fortalecer los equipos de trabajo en las escuelas se propone que cada escuela cuente con una plantilla docente cubierta. En el Primer Informe de la Estrategia Escuela al Centro menciona que en el ciclo escolar 2016 – 2017 se logró que 95% de las escuelas de educación básica contaran con el 100 % de sus maestros, en relación con el ciclo escolar anterior, hubo un incremento de 1, 719 escuelas más con plantilla docente completa. Si bien se ha logrado un avance en cubrir la plantilla docente en Escuelas de Educación Básica, es necesario implementar alternativas para subsanar los problemas que enfrentan las escuelas rurales de zonas altamente marginadas como la ausencia y cambio frecuente de maestros debido a que los lugares quedan retirados de sus hogares o bien las escuelas no cuentan con las condiciones para que los maestros puedan instalarse y deben buscar algún poblado próximo de la escuela.

Otro aspecto que toma en consideración es la profesionalización de directores y subdirectores, en ciclo escolar 2016 – 2017 se logró un avance en la creación de plazas de subdirector de gestión y subdirector académico, para apoyo de directores de preescolar y primarias. Dichas plazas se focalizaron a escuelas beneficiadas del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Es importante destacar que los apoyos para aminorar la carga administrativa no se encuentran dirigidos a las escuelas rurales, los maestros deben seguir cumpliendo con todos los requisitos administrativos, la carga de trabajo es doble para los docentes que trabajan en escuelas unitarias, Bidocente y multigrado.

En la propuesta de fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, se implementarán normas y lineamientos orientados a la autonomía de gestión escolar. Se ha propuesto una evaluación de impacto del Fortalecimiento a la Autonomía de Gestión Escolar y su Estrategia de Intervención Controlada, dicha evaluación se llevará a cabo durante el periodo 2015 – 2018 y participan únicamente los Estados de Durango, México, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Guanajuato y Morelos.

Se han impulsado diferentes herramientas para el fortalecimiento del liderazgo directivo, de los cuales se destacan las siguientes: el diplomado sobre Liderazgo y Autonomía de Gestión Escolar, Certificación en el Estándar de Competencias “Liderazgo para la autonomía de gestión en centros de trabajo educativos” ECO507 del CONOCER, Capacitación para la aplicación de la herramienta de “Observación de Clase”, Capacitación para usar las herramientas de exploración de habilidades de lectura, producción de texto y cálculo mental.

Promover la autonomía de gestión en las escuelas en un contexto de vulnerabilidad o bien con un alto grado de marginación, es necesario primero desarrollar los mecanismos o las condiciones adecuadas para atender de manera particular las problemáticas que presentan las escuelas y con ello implementar las herramientas que fortalezcan la capacidad de gestión escolar. Sin embargo, aplicar los mismos lineamientos o estrategias para todas las escuelas puede no generar un impacto favorable en la toma de decisiones.

En relación al fortalecimiento a la supervisión escolar, cuyo objetivo es transformar a la supervisión escolar en un cuerpo profesional que permitan acompañar a sus escuelas, y para ello, se plantearon cuatro acciones clave: desarrollar las capacidades de los supervisores, fortalecer el equipo de trabajo de la supervisión escolar, reducir el número de escuelas que atiende cada supervisor escolar, a través de la rezonificación, y contar con la normatividad requerida para el desarrollo del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). (1° INF. LEC, 2017: 10).

Una de las acciones para cumplir con lo estipulado se capacitará a supervisores a través del diplomado “Una supervisión efectiva para el aprendizaje de nuestros alumnos”, en el ciclo escolar 2016 – 2017 se inscribieron 3,033 supervisores, de 29 entidades federativas; con lo que se estará atendiendo prácticamente al 100% de esta gura educativa.

Dentro de las estrategias se propone el Sistema de Alerta Temprana en Escuelas de Educación Básica (SisAT), es un programa que identifica a los alumnos que se encuentran en riesgo de abandonar la escuela y de no obtener los logros de aprendizaje esperados. Además, se intenta redefinir las zonas escolares en busca de una mayor equidad, las supervisiones que atiendan escuelas indígenas y escuelas multigrado.

Estos son algunos de los avances logrados en los puntos antes mencionados, para los 2017 15,885 supervisores participaron en el diplomado de supervisión efectiva para el aprendizaje de los alumnos. En relación con el SisAT se capacitaron 9,442 supervisores y 33, 894 colectivos docentes han sido formados en el Sistema de Alerta Temprana, siendo esta una metodología que se ha desarrollado con subdirectores, directores y Consejos Técnicos Escolares para medir las habilidades de los alumnos en cuanto lectura, escritura y matemáticas, con el fin de evitar el rezago educativo y abandono escolar.

III. Recursos Directos para las Escuelas

La acción de entregar recursos financieros directamente a las comunidades escolares pretende cubrir las necesidades de las escuelas, además de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. Dichos recursos se entregarán a través del Programa de la Reforma Educativa, Programa Escuelas de Tiempo Completo y el Programa Nacional de Convivencia Escolar.

Los principales objetivos que se plantearon era entregar a 75,000 escuelas (50, 000 del programa de la Reforma Educativa y 25, 000 escuelas de tiempo completo), asimismo, de entregar un presupuesto a cada escuela de acuerdo con el número de alumnos. Asimismo, el Programa Nacional de Convivencia Escolar tiene como objetivo entregar gradualmente libros para los alumnos y maestros, para los padres de familia se proporcionarán manuales.

El objetivo del Programa de la Reforma Educativa (PRE) es mejorar las condiciones de infraestructura, mobiliario y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica y con ello el fortalecimiento de la Autonomía de Gestión Escolar y abatir el rezago educativo. Algunos avances que presenta el Primer Informe de Escuela al Centro, en el Ciclo Escolar 2015 -2016 se destinaron 6,097 MDP del Programa de la Reforma Educativa (PRE) para beneficiar a 1.73 millones de alumnos de poco más de 24 mil escuelas de educación básica con alto rezago en infraestructura y equipamiento. En relación con el Ciclo Escolar 2016 – 2017, se calculó beneficiar a se destinaron 6,097 MDP del Programa de la Reforma Educativa (PRE) para beneficiar a 1.73 millones de alumnos de poco más de 24 mil escuelas de educación básica con alto rezago en infraestructura y equipamiento. En cuanto al Programa de Escuelas de Tiempo Completo, en el Ciclo Escolar 2015 -2016 se beneficiaron a 24, 507 escuelas con una inversión superior a los 11, 000 MDP, con relación al siguiente Ciclo Escolar aumento la cobertura a 25, 032 escuelas beneficiadas, con una inversión superior a los 10, 561 MDP. (1º INF. LEC, 2017: 16).

El Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), se difundió en el Ciclo Escolar 2016 – 2017 y tiene como encomienda fortalecer los valores para el desarrollo de las habilidades emocionales y sociales de los alumnos, así como promover una convivencia armónica e inclusiva en las escuelas. Los resultados en el primer Informe de Escuela al Centro muestran que 20, 697 escuelas de educación Primaria fueron beneficiadas con el programa. En el Ciclo Escolar 2017 – 2018 se beneficiarán a casi 4.4 millones de alumnas y alumnos de 20 mil escuelas públicas de educación primaria, entregando 4.6 millones de ejemplares impresos de materiales educativos para el desarrollo de habilidades sociales y emocionales. Además, se produjeron 13 audiovisuales dirigidos a toda la comunidad escolar para capacitación, prácticas de enseñanza y crianza y desarrollo de habilidades sociales y emocionales, para promover una adecuada convivencia escolar y familiar; y se diseñó una evaluación en línea y un instrumento de cotejo de Habilidades sociales y emocionales en niñas y niños. (1° INF. LEC, 2017: 21).

Si bien la entrega de recursos financieros a las escuelas de manera directa da un mayor margen para ocuparlo en las necesidades identificadas o con mayor urgencia, y además con ello se fortalece la participación de los padres de familia. Sin embargo, se han detectado algunas fallas en las entregas de recursos a las escuelas, implica una excesiva carga administrativa para los colectivos escolares, los recursos llegan desfasados, los catálogos de proveedores no cuentan con los materiales que cubran las necesidades de las escuelas, entre otros aspectos (Reyes, 2017: 18).

IV. Fortalecimiento del Acompañamiento a las Escuelas

En este punto se busca fortalecer los Consejos Técnicos Escolares (CTE), crear y aplicar alternativas de mejora continua de los resultados educativos, asimismo, se plantea flexibilizar las sesiones de los consejos. Dichos Consejos están integrados por el director y los docentes de la escuela.

El CTE, es el órgano colegiado de mayor decisión técnica, pedagógica de cada escuela, que toma y ejecuta las decisiones enfocadas al máximo logro de aprendizaje de todos los alumnos y para fortalecer como centro de la comunidad de aprendizaje.

La responsabilidad del órgano es revisar de forma constante y/o permanente los avances de los aprendizajes de los alumnos, así como identificar las áreas de oportunidad; otro punto es la toma de decisiones informadas, pertinentes y oportunas; establecer acciones, compromisos de manera colegiada y por último fomentar el desarrollo profesional de los maestros y directivos. Algunas acciones realizadas en los ciclos escolares 2015 -2016 y 2016 – 2017 para fortalecer los CTE, publicaron 33 guías de apoyo para las sesiones de CTE con el propósito de orientar a los colectivos docentes en el mejor aprovechamiento de este espacio y en la revisión permanente de los avances en su Ruta de Mejora Escolar en el ejercicio de su autonomía de gestión escolar (1° INF. LEC, 2017: 24).

Uno de los cambios es la flexibilización de las sesiones de los Consejos, se pretende que en los CTE la plantilla completa de docentes participe. En Ciclo Escolar 2016 -2017 se empezó a promover el dialogo entre escuelas y zonas escolares, en el cual se intercambian experiencias con otras escuelas con problemáticas semejantes a fin de compartir soluciones. Por otro lado, se promueve la evaluación interna con el propósito de identificar a tiempo las problemáticas a las que se enfrentan los alumnos en el salón de clase.

Sería importante señalar que al igual que los alumnos, los profesores cuentan con diferencias, por tanto, la implementación de nuevos programas o reformas educativas sin considerar las características de los participantes, el impacto de la formación de los docentes no sería la adecuada. Por otro lado, los espacios para las sesiones de los consejos se utilizan para discutir asuntos administrativos y las cuestiones pedagógicas no se contemplan prioritarias, por lo cual, algunos docentes solo asisten a las sesiones de CTE para cumplir con los lineamientos institucionales (González, De la Garza & De León, 2017: 25).

V. Participación Social

El Objetivo de Impulsar los Consejos Escolares de Participación Social es promover la participación de la sociedad en el cual se involucra a los padres de familia, maestros, alumnos y directores en actividades que fortalezcan y eleven la calidad de la educación pública básica, en el cual, se establecen cuatro pilares:

- ❖ Garantizar la normatividad mínima de operación escolar
- ❖ Mejorar la Calidad de los aprendizajes, en particular en escritura, lectura y matemáticas.
- ❖ Abatir el abandono y rezago escolar
- ❖ Contar con condiciones adecuadas

Se establecieron criterios para la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio de los recursos a través de los Consejos Escolares de Participación Social y los Comités de Contraloría Social; en el programa escuelas al cien es muy importante la participación de los padres de familia; de los consejos escolares de participación social y de los comités de contraloría social para poder recibir las obras y a través del Programa Nacional Convivencia Escolar se desarrollan acciones destinadas a fortalecer el desarrollo de habilidades sociales, emocionales y la igualdad de género; en el hogar tanto de hijos y padres de familia son temas importantes.

En el ciclo escolar 2017 – 2018, se pretende incrementar el impacto del apoyo de los padres de familia en los aprendizajes y el desarrollo de los alumnos, ofrecer a los padres de familia información y orientación para apoyar el desarrollo de sus hijos. Y a través del Programa

Nacional de Convivencia Escolar en las Escuelas se realizarán talleres para los padres de familia con la finalidad de prepararlos para tomar medidas en casa que mejoren la convivencia familiar.

La propuesta de incluir a los padres de familia en la educación de sus hijos es una alternativa para mejorar la calidad de la educación, sin embargo, se debe considerar que sus formas de participar son distintas a las esperadas en el programa debido a diferentes factores como su nivel educativo, falta de tiempo, poco interés para involucrarse en las actividades escolares, entender el contexto de cada región, entre otros aspectos.

Las familias mexicanas se han transformado, es frecuente encontrar que ambos padres trabajen y la crianza de los hijos queda en manos de algún familiar, otra situación que permea en la sociedad es la desintegración familiar, en consecuencia, es difícil que los padres de familia puedan involucrarse en las actividades escolares de sus hijos. En este sentido, los programas y/o reformas educativas deben contemplar los diferentes contextos que existen en las familias y crear las herramientas, estrategias que permitan integrar a los padres de familia contemplando su contexto y el impacto de la participación de los padres en la educación de sus hijos sea favorable.

VI. Ambientes de Convivencia Escolar Armónico

La Escuela de Verano, se propone promover el desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes mediante actividades recreativas, deportivas, tecnológicas, artísticas culturales y científicas en los espacios e instalaciones de las escuelas públicas de educación básica durante el periodo vacacional (ESC. V, 2017).

En el ciclo escolar 2017 – 2018 se propuso un programa piloto en donde más de 269 mil niñas y niños participaron en el programa de verano 2017; así beneficiando a más de 77 mil familias, cabe señalar que participaron 3 mil escuelas como sedes y 10, 700 monitores participaron.

La Estrategia Escuela al Centro plantea un cambio en la organización de la escuela y el eje fundamental es la autonomía de gestión escolar, en el cual, la comunidad escolar debe involucrarse en las actividades escolares, es decir, debe tomar responsabilidades y decisiones en busca de una educación de calidad. Las líneas acción está orientadas para que la comunidad escolar trabaje en conjunto, el CTE y los padres de familia tienen un papel fundamental en la escuela; además, de mejorar las condiciones de infraestructura y mobiliario. Sin embargo, surgen algunas preguntas ¿Hasta qué punto la comunidad escolar debe y puede responsabilizarse y/o involucrarse en las decisiones escolares? y ¿las decisiones que se tomen sean las mejores?, ¿Se encuentran los mecanismos y/ o condiciones adecuadas para que se realice este cambio?, ¿La autonomía de gestión escolar impacta en el aprendizaje de los alumnos?

Por otro lado, es importante señalar que los cambios implementados en materia de política educativa y/o Reformas Educativas están alineados a las recomendaciones que estipulan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); todos los cambios que se recomiendan en materia educativa se tendrían que adecuar al contexto y las necesidades de los alumnos, docentes y los padres de familia. Empero, las instituciones educativas mexicanas no han logrado establecer políticas educativas acorde a las necesidades de las regiones; se han implementado diferentes programas educativos para las zonas con un índice de marginación alto pero los resultados son lamentables, siguen persistiendo los problemas de abandono escolar, rezago educativo, las condiciones de infraestructura y mobiliario son inadecuados, los planes y programas de estudio no se revisan y cambian.

En este contexto, lograr implementar de manera adecuada las líneas de acción de la Estrategia Escuela al Centro a todas las escuelas de educación básica sería una tarea complicada. Deben realizar adecuaciones contemplando la diversidad geográfica, cultural de cada región; asimismo, la brecha de desigualdad que existe en nuestro país; las características y necesidades de los alumnos, docentes y los padres de familia son diferentes por lo que transferir responsabilidades puede generar un efecto contrario al esperado.

Conclusiones

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, se muestra la situación de crisis del sistema educativo que permea desde hace décadas. Las evaluaciones realizadas a nivel nacional e internacional (PLANEA y PISA), muestran los bajos aprendizajes. Los alumnos no cuentan con las habilidades suficientes en las asignaturas de matemáticas, lectura y ciencias. Sin embargo, existen otros factores que impactan en el bajo rendimiento educativo.

Como anteriormente se señaló, las carencias en infraestructura, mobiliario y equipo, son un problema que enfrenta el sistema educativo. En el país existen un gran porcentaje de escuelas públicas que no cuentan con la infraestructura adecuada y segura, con materiales didácticos, mobiliario y equipo necesario que permita a los alumnos obtener resultados satisfactorios en su rendimiento académico. Cabe señalar, las escuelas ubicadas en zonas rurales marginadas son las que se encuentran en una situación de mayor precariedad.

Por otro lado, desde un punto de vista económico del país, el bajo crecimiento, el incremento en la pobreza, la baja productividad, bajos salarios, rezago tecnológico, la corrupción, entre otros factores no menos importantes han impactado en la educación.

Otros factores, son los planes de estudio, la pedagogía y didáctica deben ser acorde a las necesidades de los alumnos. La falta de innovación pedagógica permea en las escuelas públicas, claro que una de las razones se debe a la formación de los maestros, la mayoría de los profesores son egresados de escuelas normales, en donde, existe un pobre desarrollo académico.

Con relación al gasto nacional en educación, aumentó en los últimos seis años, en el 2012 se asignó 978, 436.9 millones de pesos y para el 2018 1, 326, 668.6 millones de pesos, teniendo

un incremento de 348, 231.9 millones de pesos. Sin embargo, el gasto por estudiante en los países de la OCDE es mayor al que invierte México. La ausencia de transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo se traduce en la ineficiencia del gasto educativo, asimismo, se traduce en costos adicionales para las familias, quebrantándose el artículo 3º, en el cual, toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Las políticas y/o programas educativos que se implementaron durante el sexenio de Peña Nieto estaban orientadas a reducir las diferentes problemáticas que enfrenta el sistema educativo, asimismo, elevar la calidad educativa. Por ejemplo, el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD), busca promover el uso de las TIC's y con ello la reducción de la brecha digital y el rezago educativo. Sin embargo, al no contemplar factores que existen en las escuelas (las escuelas no cuentan con internet, capacitación al docente, etc.) en el diseño de la política y/o programa, por tanto, los resultados no son los esperados.

Las reformas educativas y políticas públicas educativas implementadas desde la aplicación del sistema económico neoliberal hasta hoy en día se encuentran bajo los lineamientos de instituciones multilaterales que definen un modelo homogéneo a lo largo del sistema internacional y que ha fracasado porque no toma en consideración la diversidad social, cultural y económica de nuestro país, de manera especial en las zonas marginadas.

Con la reforma educativa (2012) se busca dar respuesta a las problemáticas que se enfrenta la educación mexicana. Sin embargo, existen diferentes críticas hacia la reforma educativa, en especial se afirma que la reforma no es educativa es laboral, se busca privatizar la educación, la imposición de los lineamientos de la OCDE en materia educativa, entre otros aspectos. Por otro lado, se ha señalado que la aplicación de la reforma demostró el poder del gobierno en retomar la rectoría de la educación, así como legitimar la posición de mandatario del jefe de Estado; es decir, es una política educativa para devolver el poder al Estado en el ámbito educativo y quitarle poder al SNTE. No obstante, en términos legales la reforma educativa ha establecido las bases de una gobernanza institucional.

Una de las recomendaciones que emitió la OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas es a través de la evaluación y mencionaba que México debía desarrollar y mejorar el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes y se necesitaba con urgencia un sistema de evaluación docente basado en estándares (OCDE, 2010:6). Dicha recomendación se plasmó en esta última reforma con las modificaciones en el artículo 3º, en donde, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) con el fin de garantizar una educación de calidad.

Como se mencionó, la evaluación es una herramienta de gran utilidad que permite ver en dónde se está y los resultados que se están logrando. El objetivo de evaluar es cambiar y mejorar, por lo que se espera que la evaluación en el servicio profesional docente ayude a los maestros conocer el dominio que tienen de la materia que imparten y así mejorar las

estrategias que utilizan en el aula, con el objetivo de generar un impacto favorable en la enseñanza de los alumnos.

El tema de la evaluación es una de las críticas que ha enfrentado la reforma. Por parte de los docentes y algunos intelectuales como Manuel Gil Antón, mencionan que con el nuevo mecanismo de regulación para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia a la docencia se transgreden sus derechos. Por otro lado, la existencia de la corrupción dentro del sistema educativo (venta y renta de plazas, docentes sin formación profesional, aviadores, herencia de plazas, etc.) ha justificado porque no quieren ser evaluados.

Las evaluaciones se deben realizar, pero la aplicación de pruebas estandarizadas y alineadas a los requerimientos de organismos internacionales, no son adecuadas a las necesidades de las zonas rurales vulnerables, no logran encajar a dichas pruebas. Es decir, no contemplan las diferencias socioeconómicas y educativas que existen entre los maestros de zonas marginadas y maestros de zonas urbanas con mejores condiciones. Para utilizar evaluaciones homogéneas, se debe tener cubiertas necesidades básicas en el ámbito educativo, social y económico, considerar la diversidad y complejidad que representa la educación y el contexto del país, ya que las necesidades educativas se diferencian según el entorno del lugar.

El objetivo de la LGSPD es evaluar a los docentes más que resolver las dificultades de la formación y capacitación de los profesores. Existen estudios de la OCDE reconociendo que no existen incentivos y apoyos para la formación continua de los docentes. Además, se demuestra que los docentes mexicanos eran los que más tiempo, esfuerzo y recursos de su propia bolsa dedicaban a cursos, talleres, diplomados, maestrías, doctorados, etc. (Guevara, 2016:). Si bien en el discurso oficial se habla de programas de formación continua para los docentes, se requiere una transformación de fondo que ayuden realmente a la formación de los maestros.

Otro aspecto, es el papel del Estado como proveedor de educación de calidad y se plasma en el artículo tercero de la Constitución. Sin embargo, con la implementación de la reforma educativa se postula una participación más activa de los padres de familia en la educación de sus hijos.

Sería importante mencionar que implicar a los padres de familia en las actividades escolares puede favorecer en la enseñanza – aprendizaje de los alumnos, o por lo menos es lo que se espera. Sin embargo, se tiene que contemplar factores socioeconómicos que impiden que los padres de familias puedan involucrarse de una manera más activa en la educación de sus hijos. Otro aspecto por resaltar es la ausencia de una cultura de corresponsabilidad por parte de los padres, durante mucho tiempo se limitaban únicamente a pagar cuotas y acudir a juntas a recibir calificaciones.

La situación económica que vive el país no permite que los padres de familia puedan involucrarse en las actividades escolares de sus hijos. El padre y la madre se ven obligados a

trabajar¹⁸, por tanto, los niños quedan al cuidado de familiares, por lo que difícilmente, los padres pueden acudir frecuentemente a los centros educativos.

Como se mencionó anteriormente, la cultura de la corresponsabilidad por parte de los padres en la educación de sus hijos se encuentra muy limitada en nuestro país. Existen estudios en el cual, se demuestra que los padres de familia en muchas ocasiones no participan en las actividades escolares por apatía, porque creen que la responsabilidad de la educación es únicamente de los maestros. Por otro lado, el nivel de escolaridad de los padres es un factor que repercute en la participación más activa de la educación de los alumnos.

Este tipo de escenarios se presentan con mayor frecuencia en las comunidades rurales marginadas. La situación de precariedad que viven las familias obstaculiza la participación más activa por parte de los padres, por tanto, la educación de los niños queda en manos de los maestros y la televisión¹⁹.

Constitucionalmente la educación es responsabilidad del Estado, pero al mismo tiempo, las reformas educativas de las últimas décadas y en especial la reforma (2012) ha postulado trasladar la responsabilidad a la comunidad escolar (padres de familia, docentes, directores, etc.). Sin embargo, cómo se ha mencionado, no existen las condiciones mínimas para que los resultados de dichas propuestas sean favorables en la educación.

En relación con la privatización de la educación, también es un tema que ha estado en la mesa desde la década de los ochenta, con las políticas neoliberales, en el cual, se empezaron a privatizar empresas públicas y la reducción del Estado. Si bien, legalmente no se ha privatizado la educación, pero la oferta de educación privada cobra mayor participación. Es evidente que el sector privado no le interesa invertir en la educación de una comunidad con un alto índice de pobreza, en el cual, no estaría recibiendo una ganancia, por tanto, el gobierno debe hacerse cargo.

El problema educativo que permea en nuestro país no se resolverá con las leyes secundarias, porque las modificaciones emitidas no alcanzan a impactar a otros factores que incurren en el desempeño de los alumnos; por ejemplo, pobreza, desigualdad, la infraestructura, recursos, transporte, el papel de los padres de familia entre otros factores. Ante esta tesitura, el problema educativo es derivado de variables exógenas y endógenas, es decir, de instituciones, recursos, políticas públicas; por lo que es necesario hacer una política y/o reforma que

¹⁸ La flexibilidad en el mercado laboral ha marcado una nueva estrategia, en donde la utilización de trabajo parcial y los bajos salarios ha provocado que las personas se vean obligadas trabajar más de ocho horas diarias, es decir, tengan dos empleos con horarios parciales (aproximadamente 6 horas diarias) para tener un ingreso que les permita subsistir.

¹⁹ La televisión ejerce un poder directo sobre el hombre modificando tanto el curso como el funcionamiento de las relaciones y actividades humanas. La TV posee un poder significativo de cambio cultural e influye en la información de los individuos (Guevara, 2016: 29). En México, las empresas televisivas manejan un enfoque meramente comercial. Cabe señalar, que la información, los valores que se transmiten por los canales de televisión abierta no ayudan al desarrollo de los niños y jóvenes.

Los programas que se transmiten por TV abierta y privada fomentan la violencia, consumismo, individualismo, entre otros aspectos, convirtiéndose en modas o patrones de conducta. Existen muy pocos canales de televisión dirigidos y orientados a la educación.

considere los diferentes componentes que han hecho que la educación en nuestro país se encuentre en condiciones deplorables.

Con esta última reforma educativa, se desprende la *Estrategia Escuela al Centro*, en el cual, trata de establecer los vínculos institucionales entre la comunidad escolar (padres de familia, docentes, directores, alumnos), cabe señalar, el diseño de la estrategia contempla acciones de carácter homogéneo, sin contemplar las diferencias existentes en el país como las características socioeconómicas de cada región, la disponibilidad de recursos educativos, entre otros aspectos. Por tanto, desde una visión prospectiva, la estrategia puede llegar a generar externalidades negativas dado que las líneas de acción que se proponen no se pueden aplicar de manera adecuada, esto debido a que las condiciones de las escuelas sobre todo de las regiones de un alto índice de marginación no cuentan con las condiciones mínimas como de infraestructura y equipo, la capacitación adecuada para los profesores y directivos, los padres de familia no cuentan con los recursos económicos, sociales y culturales para involucrarse de una manera más activa en las actividades de los sus hijos, entre otros aspectos.

Dicha estrategia, como bien se mencionó anteriormente puede generar efectos colaterales o bien los resultados no serían los esperados. Ante este panorama, se debe generar los vínculos correctos entre el gobierno, instituciones y la sociedad para desarrollar, implementar y evaluar las políticas educativas y socioeconómicas con el fin de lograr un avance significativo en la educación.

Capítulo 4

Estrategia Escuela al Centro: Caso de los municipios de Jáltipan y Pajapan, Ver.

Introducción

Los problemas de desigualdad y pobreza que enfrentan las poblaciones rurales en México son problemas estructurales que se intensificaron con la entrada del nuevo modelo económico “neoliberalismo”, en el cual, las políticas de desarrollo que han impulsado los diferentes gobiernos no responden a las necesidades de las comunidades rurales, provocando una intensificación en la pobreza, rezago educativo, deterioro ambiental, desigualdad en las zonas rurales. Dicha situación de pobreza se acentúa por el desempleo, los bajos salarios, baja productividad laboral, y en consecuencia se gestan conflictos de migraciones, violencia y delincuencia.

Cabe señalar, las políticas o programas orientados para este sector tienen el propósito de subsanar las carencias que presentan estas zonas rurales y a su vez tratan de integrarlas a la modernidad, pero en la realidad este tipo de programas y/o políticas son insostenibles en el largo plazo, debido a que las transferencias que se hacen para este rubro son crecientes, pero no respaldados en los ingresos que genera la comunidad rural. Asimismo, los programas y políticas que se implementan únicamente dan respuesta a las problemáticas en el corto plazo, no existe una política integral que permita a las zonas rurales sean autosuficiente y la posibilidad de un desarrollo local.

Por otro lado, las instituciones juegan un papel fundamental para el desarrollo de una sociedad; sin embargo, las instituciones han perdido legitimidad entre los pobladores derivada de la corrupción, clientelismo, impunidad, etc.

A continuación, se presenta un análisis de la estructura socio- económica, del empleo e ingresos de los municipios de Jáltipan y Pajapan, Veracruz. Posteriormente, se realiza un análisis de la aplicación de las líneas de acción *Estrategia Escuela al Centro* en contextos desfavorecidos: ejemplo los municipios de Pajapan y Jáltipan, Veracruz. Y por último se presentan algunas sugerencias con relación a los efectos resultantes del análisis de la estrategia para zonas rurales marginadas.

4.1 Geografía y Demografía

El municipio de Jáltipan está ubicado en la zona sureste del estado, colinda al norte con Chinameca; al este con Oteapan, Zaragoza, Cosoleacaque e Hidalgotitlán; al oeste con Texistepec y Soconusco. El pueblo de Jáltipan se encuentra integrado por 146 localidades, en el cual se destaca que 145 son localidades rurales y 1 urbana. Cuenta con una superficie de 316.1 km², representa el 0.4% del total del estado de Veracruz. Otro aspecto, es el grado de marginación que registra la CONAPO es medio, además, el lugar que ocupa en el contexto estatal es el 170.

En relación con el municipio de Pajapan, de igual forma se encuentra ubicado en el sureste de Veracruz, colinda al norte con el municipio de Tatahuicapan de Juárez y el Golfo de México; al este con el Golfo de México y los municipios de Coatzacoalcos y Cosoleacaque; al sur con los municipios de Cosoleacaque, Chinameca y Mecayapan; al oeste con los municipios de Mecayapan y Tatahuicapan de Juárez. Pajapan cuenta con 36 localidades, 35 son rurales y 1 urbana. La superficie total es de 307.5 km², representa el 0.4% del total del estado de Veracruz. Por otro lado, el grado de marginación que se reporta es alto.

El tipo de clima de ambos municipios es cálido húmedo, sin embargo, en Pajapan en verano el porcentaje de lluvia es mayor; la temperatura promedio es de 25°C. Respecto al medio ambiente, la cubierta vegetal que predomina en los municipios de Jáltipan y Pajapan es el pastizal.

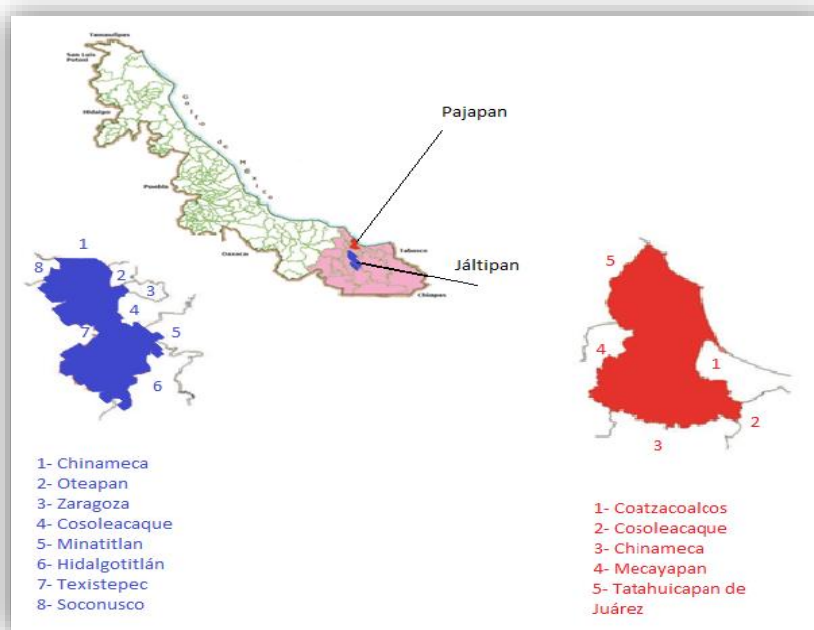
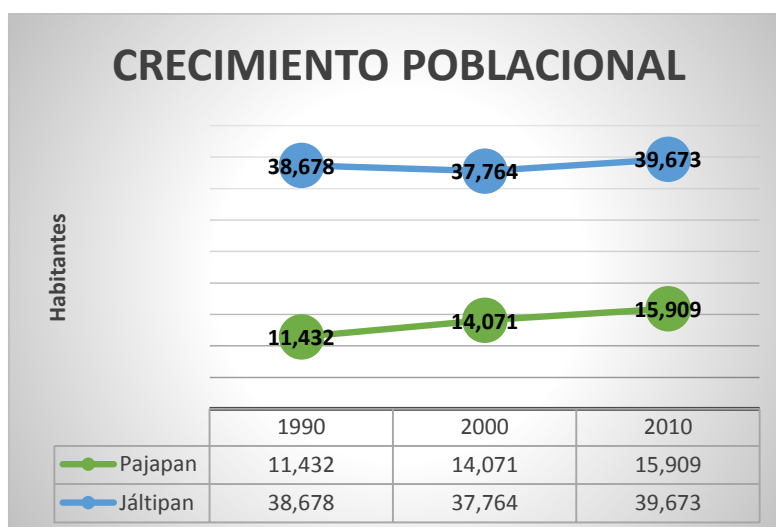


Fig. 1 Jáltipan y Pajapan, Veracruz

Como se puede ver, ambos municipios han presentado un crecimiento poblacional. Sin embargo, para el caso de Jáltipan hubo un descenso entre 1990 y el 2000, pasando de 38,678 a 37,764 habitantes; posteriormente se muestra un impulso en el crecimiento de la población, del 2000 al 2010 aumentó 1,909 habitantes (Gráfica 1). Cabe mencionar, que la disminución de la población en el municipio de Jáltipan en la década de los noventa se da por la implementación de las políticas neoliberales, en el cual se cierra la empresa paraestatal “Azufrera Panamericana, S.A de C.V.”, siendo esta la principal empresa que generaba una fuente de ingreso para el municipio; en consecuencia, se gestan los problemas de desempleo y emigración.

En relación, al municipio de Pajapan, nótese que la tendencia poblacional es creciente entre 1990 y 2010, hubo un aumento de 4,477 habitantes.

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

4.2 Desarrollo Social

En la tabla 16, referido a los distintos niveles de pobreza²⁰, de los municipios de Jáltipan y Pajapan, Veracruz.

En el caso de Jáltipan, observamos que el porcentaje de población en situación de pobreza entre 2010 y 2015, la variación es mínima, en cinco años solo disminuyó 1.4 %; con relación a la pobreza extrema se redujo 9.4%. Sin embargo, en la pobreza moderada aumento de manera considerable en 7.9 % entre el 2010 y 2015.

La situación de Pajapan es mucho más lacerante que la de Jáltipan, el nivel de pobreza entre el 2010 y 2015 en promedio se encontraba en 84.8 %, en cinco años disminuyó 1.8 %; en relación con la pobreza extrema, en el 2010 el 38% de la población se encontraba en pobreza extrema y en el 2015 se registra una reducción del 2.1%. En relación, a la población en situación de pobreza moderada no hubo cambios significativos.

Tabla 16.

	Niveles de Pobreza					
	Jáltipan			Pajapan		
Año	% población en situación de pobreza	% población en situación de pobreza moderada	% población en situación de pobreza extrema	% población en situación de pobreza	% población en situación de pobreza moderada	% población en situación de pobreza extrema
2010	61.6	40.9	20.7	85.7	47.7	38
2015	60.2	48.8	11.3	83.9	47.8	36.1

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CONEVAL- Medición de la pobreza a escala municipal 2010 y 2015.

²⁰ De acuerdo con CONEVAL, una persona se encuentra en pobreza cuando tiene al menos una carencia social, es decir, no logra satisfacer sus necesidades básicas como el acceso a la alimentación, acceso a la seguridad social y servicios de salud, etc. Además, su ingreso es insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Por otro lado, se define pobreza extrema cuando se tiene tres o más carencias sociales, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Y, por último, la pobreza moderada es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Bajo los lineamientos de CONEVAL se han establecido algunos criterios para identificar la pobreza, dichos criterios están asociados al bienestar económico, a las carencias sociales y al contexto territorial. Por consiguiente, para brindar un panorama general de la situación social y económica de los municipios se han tomado algunos de estos indicadores.

Tabla 17.

Año	Privación Social y Carencias Sociales					
	Jáltipan					
	% población con al menos una carencia social	% población con al menos tres carencias sociales	Número de personas en situación de rezago educativo	Número de personas en situación de carencia por acceso a los servicios de salud	Número de personas en situación de carencia por acceso a la alimentación	Número de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar
2010	93.3	58.4	9,762	21,176	14,711	25,792
2015	86.5	35.2	9,582	8,766	14,008	28,202

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CONEVAL- Medición de la pobreza a escala municipal 2010 y 2015.

En la tabla 17, observamos que el grueso de la población de Jáltipan no logra satisfacer sus necesidades básicas, en el 2010 se registró que el 93.3% de la población tiene al menos una carencia social y para el 2015 el 86.5%.

El número de personas que se encuentran en situación de carencia por acceso a servicios básicos es alto. En el 2010 el 23.8% (9,762) de la población se encontraba en situación de rezago educativo y para el 2015 se registra una disminución de 1.9%, es decir, en cinco años únicamente 180 personas dejaron de estar en situación de rezago educativo.

En el caso de acceso a servicios de salud se puede observar un cambio significativo en la cobertura de servicios de salud, en el 2010 el 51.6% de la población no contaba con este servicio y para el 2015 se redujo al 20 %, es decir, 12,410 habitantes cuentan con un servicio de salud. Es importante mencionar, en el 2015 INEGI reporta que el 55% de la población del municipio es derechohabiente en el seguro popular, el 41.8% es derechohabiente en el IMSS y el 4% en el ISSSTE.

El punto sobre el acceso a la alimentación se puede notar que no se generó algún cambio considerable entre el 2010 y 2015. En el 2010 el 35.8% de la población contaban con dicha carencia y para el 2015 el 32%, es decir, en cinco años únicamente 703 personas dejaron de estar en una situación de carencia por acceso a la alimentación.

Por otro lado, la situación que presenta la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar²¹ es alarmantes, en cinco años ha ido en aumento, en el 2010 el 62.8% de la población sus ingresos no cubren una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos y para el 2015 aumentó la cifra a 64.4%.

Tabla 18.

Año	Privación Social y Carencias Sociales					
	Pajapan					
	% población con al menos una carencia social	% población con al menos tres carencias sociales	Número de personas en situación de rezago educativo	Número de personas en situación de carencia por acceso a los servicios de salud	Número de personas en situación de carencia por acceso a la alimentación	Número de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar
2010	99.4	73.9	7,377	8,713	8,369	14,498
2015	99.3	70.6	7,042	2,708	8,222	14,311

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CONEVAL- Medición de la pobreza a escala municipal 2010 y 2015.

Para el caso de Pajapan, entre el 2010 y 2015 el porcentaje de la población con al menos una carencia es más del 99%; respecto a la población con al menos tres carencias sociales es un porcentaje alto, en el 2015 más del 70% se encuentra en dicha situación (Tabla 18).

La población de Pajapan se encuentra con mayores porcentajes en situaciones de carencias sociales. En el 2010 el 43.7% (8,713) de la población se encontraba en situación de rezago educativo y para el 2015 se registra una disminución de 2.4 %, es decir, en cinco años únicamente 335 personas dejaron de estar en situación de rezago educativo.

Al igual que en Jáltipan, el acceso a servicios de salud se puede observar un incremento en la cobertura de servicios de salud, en el 2010 el 51.6% de la población no contaba con este servicio y para el 2015 se redujo al 15.9 %, es decir, 6,005 habitantes cuentan con un servicio de salud. La cobertura del sector salud se ha dado en su mayoría por el seguro popular, según datos de INEGI, en el 2015 se registra que el 96% de la población es derechohabiente en el seguro popular, el 0.8% es derechohabiente en el ISSSTE y el 3.1% del IMSS.

²¹ Según CONEVAL, la línea de bienestar es el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. Es importante señalar, el valor mensual por persona de la canasta alimentaria más no alimentaria rural es de \$1, 918.95 (Julio 2018).

Por otro lado, el acceso a la alimentación, aproximadamente un 50% de la población cuenta con dicha carencia. Entre el 2010 y 2015 se redujo 1.3%, es decir, 147 personas dejaron de estar en una situación de carencia por acceso a la alimentación.

En lo que respecta a la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, observamos que más del 80% de la población no cubre una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

En la tabla 19 se muestran las características de las viviendas, en la comunidad de Pajapan el porcentaje de viviendas particulares habitadas con disponibilidad de agua entubada es del 94.1%, el 72% cuenta con drenaje y el 97.3% dispone de energía eléctrica. Sin embargo, en algunas escuelas del municipio presentan problemas de abastecimiento de agua potable, es el caso de la Escuela Primaria Guadalupe Victoria, ubicada en la localidad San Juan Volador.

Con relación a la disposición de bienes electrodomésticos, el 59.2% cuentan con refrigerador, el 26 % disponen de lavadora y aproximadamente el 50% de la población cuentan con televisión y un aparato para oír radio. Por otro lado, únicamente el 3.8% de la población cuenta con computadora, el 4.2% con internet y el 49.9% con un teléfono celular.

En el municipio de Jáltipan, el total de viviendas particulares habitadas son 12, 314, de las cuales, el 64.2% dispone de agua entubada, 97.1% cuenta con drenaje y el 97.2% con energía eléctrica. Sin embargo, según el Plan de Desarrollo (2014 – 2017) el problema principal en el municipio es la falta de agua, y el porcentaje de personas que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 74.7% lo que significa que las condiciones de vivienda no son las adecuadas para 28,110 personas.

Es importante resaltar que, alrededor del 20% de la población cuenta con computadora e internet, el 80% con televisión y refrigerador y el 76.7% con teléfono celular.

Por lo anterior, se puede destacar que en ambos municipios aun cuentan con carencias en los servicios públicos y el acceso a una computadora e internet en la población es muy precaria.

Tabla 19.

CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS, 2015 – PAJAPAN Y JÁLTIPAN				
Municipio	Pajapan		Jáltipan	
Indicador	Viviendas	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje
Viviendas particulares habitadas	4,890		12,314	
Con disponibilidad de agua entubada	4,601	94.1	7,904	64.2
Con disponibilidad de drenaje	3,518	72	11,932	97.1
Con disponibilidad de energía eléctrica	4,760	97.3	11,968	97.2
Con disposición de bienes y tecnologías de la información y la comunicación				
Televisor	3,166	64.7	10,567	85.8
Refrigerador	2,897	59.2	10,149	82.4
Lavadora	1,273	26	7,687	62.4
Computadora	187	3.8	2,339	19
Aparato para oír radio	2,439	49.9	7,945	64.5
Línea telefónica fija	201	4.1	2,637	21.4
Teléfono celular	2,355	48.2	9,450	76.7
Internet	206	4.2	2,427	19.7

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEFIPLAN. Cuadernillos Municipales, 2017. Pajapan y Jáltipan, Veracruz.

Como puede apreciarse, en el 2015 el porcentaje de rezago educativo en el municipio de Jáltipan es del 40.2%, mientras que en el municipio de Pajapan es del 65.5% (Tabla 20).

Cabe advertir, Veracruz ocupa el primer lugar a nivel nacional de analfabetismo y el segundo lugar en rezago educativo; de acuerdo con la encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Tabla 20.

Rezago Educativo										
Año	Municipio	Población de 15 años y	Analfabetas	%	Sin Primaria terminada	%	Sin Secundaria terminada	%	Rezago Total	%
2015	Jáltipan	31,723	2,428	7.7	4,692	14.8	5,620	17.7	12,740	40.2
	Pajapan	12,565	3,236	25.8	2,797	22.3	2,182	17.4	8,215	65.5

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Tabla 21.

Características del Sector Educativo Nivel Primaria						
Jáltipan				Alumnos		
Año	Escuelas	Docentes	Grupos	Hombres	Mujeres	Total
2015	47	233	341	2,214	2,130	4,344
2016	47	232	341	2,164	2,048	4,212
2017	46	220	225	1,965	2,020	3,985

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa

El municipio de Jáltipan cuenta con 46 escuelas primarias generales; según datos del Sistema Nacional de Información de Escuelas (SNIESC) se registran 74 primarias, en el cual, se contemplan generales, comunitarias e indígenas. (Tabla 21). Por otro lado, el índice de deserción y reprobación del ciclo escolar 2014 – 2015 muestra que el nivel de deserción en el nivel primaria es el más alto comparado con el nivel secundaria y preescolar.

Para el caso de Pajapan, el SNIESC se registra un total de 32 primarias, de las cuales 8 son generales, 11 comunitarias y 13 indígenas. El índice de deserción en el ciclo escolar 2011 - 2012 a nivel primaria es de 1.7% y de reprobación 2.2%; en los siguientes niveles educativos (secundaria y bachillerato) el índice de reprobación y deserción aumenta, para el caso de nivel secundaria, el índice de deserción aumentó a 7% y el índice de reprobación a 7.1%.

4.3. Estructura económica, empleo e ingresos

En la tabla 22 muestra las principales actividades económicas del municipio de Jáltipan, de 2004, 2009 y 2014.

Puede observarse que la principal actividad económica es el sector 46 - Comercio al por menor, del 2004 al 2014 ha tenido un incremento de 18 unidades económicas; el sector 72- Servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas se ha mantenido como segunda actividad económica del municipio y se posiciona como la tercera actividad económica el sector 81- Otros servicios excepto actividades gubernamentales. Cabe mencionar que el sector 11- Agricultura, cría y explotación de animales del 2004 al 2014 ha perdido participación en la actividad económica de la región.

Tabla 22

Año Censal	Actividad Económica	UE (unidades económicas)
2004	11 agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales)	95
2004	81 otros servicios excepto activida	190
2004	72 servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	194
2004	46 comercio al por menor (2004)	713
2009	11 agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales)	87
2009	81 otros servicios excepto activida	191
2009	72 servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	223
2009	46 comercio al por menor (2009)	698
2014	11 agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales)	20
2014	81 otros servicios excepto activida	190
2014	72 servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	215
2014	46 comercio al por menor (2014)	731

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI. Censos Económicos 2014.

En el municipio de Jáltipan la mayoría de las personas ocupadas se concentra en el sector terciario, si bien en la de década de los noventa ocupaba el segundo lugar, en el 2000 crece su participación y ocupa el 56.17% y en el 2015 el 61.9%.

Respecto al sector secundario apreciamos una caída del empleo secundario a partir del 2000; en la década de 1990 se situó en el sector que concentraba la mayor parte de la población ocupada. Ya en el 2000 se puede observar en cuadro 4 una caída, colocándose por debajo del sector primario y terciario y en el 2015 es el segundo sector que concentra el personal ocupado del municipio. Por último, la población ocupada en el sector primario ha presentado

un descenso entre el 2000 y el 2015, la población dedicada a esta actividad cada vez pierde participación en la generación de empleos (Tabla 23).

Tabla 23.

PEA - JÁLTIPAN					
Año	Población Económicamente Activa	Población Ocupada	Población Ocupada en el Sector Primario	Población Ocupada en el Sector Secundario	Población Ocupada en el Sector Terciario
1990	10,413	9,737	2,018	3,914	3,544
2000	12,672	12,371	2,626	2,599	6,948
2015	16,071	15,417	2,297	3,468	9,543

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000. INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 24

Evolución de los indicadores de empleo y desempleo en Jáltipan				
Año	Población Económicamente Activa	Población Ocupada	Desempleos	Tasa de desempleo
1990	10,413	9,737	676	6.49
2000	12,672	12,371	301	2.38
2015	16,071	15,417	654	4.07

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000. INEGI. Encuesta Intercensal 2015

En la tabla 24 muestra la evolución de la población ocupada y la tasa de desempleo de 1990, 2000 y 2015, de Jáltipan. La población económicamente activa ha ido en aumento al igual que la población ocupada, la tasa de desempleo que se registra con un mayor porcentaje es en 1990, esto se debe principalmente por el despliegue de políticas neoliberales y el adelgazamiento del estado y reducción del gasto público, provocando el cierre de empresas paraestatales y con ello el problema del desempleo y emigración en el municipio.

Tabla 25

Nivel de Ingresos Jáltipan			
Año	Población Ocupada	Población ocupada que recibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	Porcentaje
2000	12,371	3,423	27.6
2015	15,417	7,615	49.4

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. Encuesta Intercensal 2015

La mitad de la población ocupada de Jáltipan en el 2015 vive con un ingreso de 2 salarios mínimos, siendo insuficiente para satisfacer sus necesidades más esenciales. Cabe señalar, que según datos de CONEVAL la canasta alimentaria más no alimentaria rural tiene un costo de \$1, 918.95, si consideramos que un hogar está integrado entre tres y cuatro personas, con el ingreso de dos salarios mínimos, es claro que no es suficiente para satisfacer la canasta alimentaria más no alimentaria rural, lo que provoca que las personas no tengan acceso a una alimentación adecuada (Tabla 25).

Tabla 26.

Año Censal	Actividad Económica Pajapan	UE (unidades económicas)
2004	11 agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales)	82
2004	31 - 33 industrias manufactureras	81
2004	46 comercio al por menor	140
2009	11 agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales)	55
2009	31 - 33 industrias manufactureras	98
2009	46 comercio al por menor	197
2014	72 servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	44
2014	31 - 33 industrias manufactureras	116
2014	46 comercio al por menor	207

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI. Censos Económicos 2014.

En la tabla 26, observamos que la actividad económica principal del municipio es el sector 46 - Comercio al por menor, del 2004 al 2014 ha tenido un incremento de 67 unidades económicas; por otro lado, la segunda actividad económica es el sector 31 -33 Industrias manufactureras y por último el sector 11- Agricultura, cría y explotación de animales ha perdido participación en las actividades económicas de la región, durante el 2004 y 2009 se mantenía como la tercera actividad económica, sin embargo, en el censo del 2014 el sector 72- Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas se ha posicionado como la tercera actividad económica del municipio.

Tabla 27.

PEA - PAJAPAN					
Año	Población Económicamente Activa	Población Ocupada	Población Ocupada en el Sector Primario	Población Ocupada en el Sector Secundario	Población Ocupada en el Sector Terciario
1990	2,298	2,223	1,805	147	221
2000	3,616	3,571	2,526	295	722
2015	5,675	5,339	2,295	987	2,012

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000. INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Como puede apreciarse, la población ocupada se concentra en el sector primario. Cabe señalar, entre en 2000 y el 2015 se redujo su participación, sin embargo, sigue manteniéndose como el sector con mayor participación. Por otro lado, la población ocupada en el sector terciario ha presentado un incremento en los últimos 25 años, empero, entre 1990 y el 2000 experimenta un crecimiento lento y en el 2015 su participación en generar empleos aumenta de manera considerable. El empleo que general el sector secundario en el municipio es muy bajo, es importante destacar que su principal actividad económica del municipio es el comercio al por menor (Tabla 27).

Tabla 28

Nivel de Ingresos Pajapan			
Año	Población Ocupada	Población Ocupada que recibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	Porcentaje
2000	3,571	544	15.2
2015	5,339	4,025	75.4

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. Encuesta Intercensal 2015

En la Tabla 28 puede observarse que el 75% de la población ocupada del municipio de Pajapan percibe un ingreso de hasta dos salarios mínimos, provocando un aumento en la pobreza, como se mencionó anteriormente es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas de una familia, por consiguiente, se está quebrantando el artículo 123 por el párrafo VI de la Ley Federal del Trabajo, en el cual, se establece que deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales materiales, sociales y culturales de un jefe de familia y para proveer la educación obligatoria de los hijos.

Para cubrir la canasta alimentaria en una familia es necesario complementarla con el ingreso de otros miembros de la familia o de segundas fuentes de ingresos, cayendo en la informalidad laboral.

Tabla 29.

Evolución de los indicadores de empleo y desempleo en Pajapan				
Año	Población Económicamente Activa	Población Ocupada	Desempleados	Tasa de desempleo
1990	2,298	2,223	75	3.26
2000	3,616	3,571	45	1.24
2015	5,675	5,339	336	5.92

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000. INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

En la tabla 29 puede observarse el incremento de la población ocupada y en el 2015 se encuentra la tasa de desempleo más alta; teniendo un impacto en el bienestar de las familias y con ello el incremento en el nivel de pobreza del municipio.

4.4 Análisis de la aplicación de las líneas de acción *Estrategia Escuela al Centro* en contextos desfavorecidos: ejemplo los municipios de Pajapan y Jáltipan, Veracruz.

En el periodo que gobernó Carlos Salinas de Gortari el sector de la educación tuvo como preocupación y línea de acción aumentar la calidad de esta. El Estado implemento una serie de políticas públicas en las cuales se responsabilizaba de impartir de manera gratuita el nivel preescolar, primaria y secundaria, con el fin de preservar la máxima constitucional de que todo individuo tiene derecho a recibir educación.

El Estado mexicano asumió la obligación de garantizar las condiciones para que todos los niños reciban una educación de calidad. De modo que todo niño mexicano, independientemente de que viva en una de las grandes metrópolis del país o en una pequeña localidad rural, que sea indígena o no, que pertenezca a la clase media acomodada o a una familia pobre, tiene que lograr esas metas educativas (CONAFE,2006;20). Sin embargo, para llevar a cabo este propósito es pertinente tomar en cuenta, características específicas como: el grado de heterogeneidad en el ámbito socioeconómico, cultural y educativo. Tomar en cuenta estos factores cualitativos al diseñar políticas educativas proponen visualizar los diferentes contextos a los que las familias están expuestas.

A partir de 1993 hasta la fecha el gobierno federal en conjunto con los diferentes órdenes de gobierno ha impulsado diferentes programas compensatorios educativos para las comunidades rurales e indígenas, con el objetivo de disminuir el rezago educativo, la falta de oportunidades educativas y las carencias que se vive en estas zonas marginadas. Cabe señalar que estas políticas compensatorias tienen un carácter inconsistente debido a la falta de planeación y continuidad en sus programas. Cada sexenio se elaboran, modifican, reorientan, su diseño. De esta manera, en la reorganización de las políticas se observa una constante desvinculación con su contexto social, como anteriormente se señaló el factor de los organismos internacionales, se presentan con gran influencia en la conformación de políticas educativas de manera universal, sin tomar en cuenta las sociedades heterogéneas.

El tamaño de la población que reside en el país, poco más de 112 millones de personas; el 23% de la población vive en localidades rurales. Esta dispersión está estrechamente vinculada con la pobreza, la que a su vez está relacionada con las condiciones geográficas. La diversidad cultural es muy amplia. La población indígena rebasa los 8 millones de habitantes, provenientes de 62 grupos etnolingüísticos que hablan una de las 68 lenguas indígenas y 364

variantes dialectales. Estas comunidades muestran grados muy altos de desventaja social, hecho que se debe en gran parte, a su ubicación remota que dificulta el acceso a servicios educativos (SEP-INNE;2014, 16).

De acuerdo con datos de CONEVAL (2016), el porcentaje de la población en situación de pobreza en zonas rurales es de 58.2%; la población en situación de pobreza moderada es del 40.8% y en pobreza extrema es del 17.4%. En relación con la población en zonas urbanas, el porcentaje es del 39. 2%; la población en situación de pobreza moderada es de 34.4% y en pobreza extrema del 4.7 %. Para la población hablante de lengua indígena en situación de pobreza el porcentaje fue de 77.6% y de la población no hablante de lengua indígena es del 41 % (CONEVAL, 2017; 10).

Por otro lado, se observa en los resultados de aprendizaje un rezago de las poblaciones más desfavorecidas, lo cual las coloca en desventaja. Desde la educación preescolar los rezagos en el aprendizaje se hacen notar. Por ejemplo, casi 10% no sabe que se lee y escribe de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo; no es capaz de comparar grupos de objetos para establecer relaciones de igualdad y desigualdad ni identifica posiciones de un objeto con respecto a otros. El porcentaje de niños que no puede hacer esto aumenta considerablemente entre las poblaciones más desfavorecidas (alrededor de una cuarta parte de quienes asisten a preescolares comunitarios). Al concluir la primaria, los rezagos se han acumulado. Por ejemplo, cerca de 15% de los alumnos no puede localizar información en documentos como directorios telefónicos o planos de una ciudad. Un 12% no puede resolver operaciones de multiplicación y división con números enteros; 27% no reconoce que los alimentos en mal estado, las bebidas alcohólicas y el tabaco son factores que alteran el funcionamiento del cuerpo, ni puede relacionar el inicio de la menstruación con la capacidad de reproducción. En las poblaciones más vulnerables, como quienes asisten a primarias indígenas—, el porcentaje de estudiantes que no sabe o no puede hacer esto casi se triplica (INEE; 2012, 3).

Por lo anterior podemos comprender la importancia que tiene el contexto socioeconómico y cultura, su diversidad en el territorio es muy marcada en las zonas rurales debido a la vulnerabilidad en las que se encuentran, bajo estas condiciones presentan un círculo vicioso de la pobreza, tal es el caso particular de los municipios de Jáltipan y Pajapan en Veracruz

Como se ha señalado, la tendencia que presentan los municipios en su estructura económica; las principales actividades económicas son el cultivo de maíz y la cría de ganado bovino (vacas o reses). Sin embargo, existe un abandono por parte del gobierno hacia el campo mexicano, no existe una política económica en apoyo y fomento al medio rural, lo que provoca que el sector primario sea insuficiente para absorber la fuerza de trabajo existente y, en consecuencia, se generan problemas de desempleo y emigración.

Al no existir fuentes de trabajo formales en cantidad suficiente una parte importante de la población económicamente activa se orienta en el sector terciario, es importante resaltar que

el fenómeno de la tercerización es uno de los puntos principales del nuevo modelo económico capitalista, en el cual, orienta al sector terciario como motor de desarrollo. Asimismo, parte de la población económicamente activa está empleada en el sector informal, debido a las condiciones de trabajo; como es sabido, la aplicación de las reformas estructurales ha tenido como resultado la precarización del trabajo, reflejándose en la disminución de los salarios reales, el incremento del desempleo y el empleo informal, la reducción de prestaciones, entre otros aspectos.

La principal actividad es el comercio al menudeo, en el cual, predomina la producción de alimentos en pequeña escala, así pues, la venta de productos de la región como quesos, frutas, mariscos, etc., esta actividad es la fuente de ingreso de los pobladores jaltipenses y pajapenses. Este tipo de actividades no requiere de una alta capacitación, además, no genera un valor agregado, es decir, poseen un nivel de productividad muy bajo.

Por consiguiente, la mayoría de la población ocupada percibe salarios muy bajos, los ingresos que predominan no rebasan dos salarios mínimos, siendo insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas, lo cual provoca un impacto negativo en la calidad de vida de las personas.

El grueso de la población de Jáltipan y Pajapan aun cuentan con al menos una carencia social, el acceso a la alimentación adecuada es uno de los problemas que presentan los municipios, así como un alto índice de rezago educativo. Asimismo, la cobertura de los servicios públicos en las comunidades no se ha logrado en su totalidad y el acceso a bienes y tecnologías de la información y la comunicación es alarmante, debido a que en Pajapan menos del 5% de la población tiene acceso a internet y a una computadora y en el municipio de Jáltipan poco menos del 20% de la población.

En este sentido, las brechas de desigualdad socioeconómica y el incremento en la pobreza que prevalecen en los municipios son causas que no permiten generar cambios y un desarrollo, se puede decir que hay presencia de un círculo vicioso de la pobreza.

Es urgente emprender políticas económicas que permitan una mejor distribución de los ingresos y un desarrollo de los recursos productivos locales que permitan que sean autosuficientes y así la población cuente con una base universal básica. Por lo anterior, es importante desatacar la importancia de las instituciones sociales en los tres órdenes de gobierno para aplicar de manera adecuada las políticas públicas que promuevan el desarrollo local.

Bajo este panorama socioeconómico de los municipios, es poco alentador aplicar la Estrategia Escuela al Centro y obtener resultados significativos en la educación de los alumnos; la Estrategia Escuela al Centro busca la autonomía de gestión escolar, la participación de los padres de familia en las actividades escolares y un mejor aprovechamiento del tiempo escolar.

En la línea de acción de un mejor uso del tiempo en la jornada escolar, busca a través de la flexibilización del calendario en el marco de la autonomía de gestión impacta positivamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje de sus alumnos. Con el Programa

de Escuelas de Tiempo Completo se ha tratado de extender la oferta de tiempo en las escuelas con el objetivo de aprovechar el tiempo en salón de clases; aunado a ello la acción del Calendario Escolar Flexible de la Estrategia Escuela al Centro, en el cual, cada escuela podrá decidir el calendario escolar flexible que mejor se acomode a sus necesidades. Sin embargo, es importante señalar que ampliar la jornada escolar no garantiza que los alumnos estén aprendiendo, se tiene que contemplar las prácticas de enseñanza de los docentes, los medios didácticos, las estructuras curriculares, los contenidos educativos, es importante entender las necesidades de los alumnos y con ello una metodología acorde a sus requerimientos.

Por otro lado, las escuelas que se encuentran en medios rurales le resulta complicado cumplir con el total de días de clase es difícil debido a que los maestros faltan por motivos de salud y personales, la distancia para llegar a la escuela, asistir a juntas con los supervisores o bien arreglar situaciones administrativas de la escuela (sobre todo en escuelas unitarias y Bidocente presentan este tipo de problemática debido a que solo hay uno o dos maestros que se encargan de toda la logística de la escuela).

Respecto a la línea de acción de la participación social en el cual se involucra la participación más activa de los padres de familia en la educación de sus hijos es una alternativa para mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, se debe considerar que sus formas de participar son distintas a las esperadas en el programa debido a diferentes factores, por ejemplo, no cuentan con el tiempo suficiente para involucrarse en las actividades de sus hijos, debido a la precaria situación socioeconómica a la que se enfrentan, deben buscar otras fuentes de ingreso para poder satisfacer apenas sus necesidades básicas, otros factores son el nivel educativo y la falta de interés para involucrarse en las actividades escolares.

Con relación a la propuesta de promover un ambiente de convivencia escolar armónico, se propone promover el desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes mediante actividades recreativas, deportivas, tecnológicas, artísticas culturales y científicas en los espacios e instalaciones de las escuelas públicas de educación básica durante el periodo vacacional (ESC. V, 2017). Sin embargo, en primer lugar, las unidades deben contar con la infraestructura, mobiliario y equipo básico para llevar a cabo las actividades. Las unidades en medio rural no cuentan con acceso a internet, sala de computo, biblioteca, presentan problemas de abastecimiento de agua potable. Además, de no contar con ningún programa para promover alimentación adecuada.

Para lograr los objetivos de la estrategia es necesario atender en un primer plano la desigualdad social que existe en el país, hoy día, cuenta con una sociedad asimétrica respecto a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, un ejemplo de ello es la marcada desigualdad de los salarios. Esto provoca distorsiones en la toma de decisiones en conjunto ya que las necesidades toman tesituras diferentes de acuerdo con las necesidades específicas de cada familia. Desde un mismo marco de condiciones, las familias y maestros tendrán un mismo panorama en principio y podrán dirigir sus decisiones hacia el mismo horizonte. Esto

beneficiaria el solucionar problemas específicos de la educación ya que la sociedad cuenta con una base universal básica y así reducir las desigualdades sociales.

En este sentido, el Estado deberá responder a los problemas que enfrenta la educación básica en comunidades marginadas de nuestro país, cabe señalar que algunos de los problemas más relevantes son el rezago educativo, el índice de deserción, reprobación, falta de profesores, capacitación a los docentes, falta de infraestructura y equipamiento adecuado, materiales didácticos, etc. Por lo que las instituciones encargadas de velar por una educación de calidad deberán realizar políticas educativas y/o programas educativos compensatorios acordes a las necesidades que requiere cada región o municipio ya que lo que impera en nuestro país es una gran diversidad; por lo tanto, implementar modelos internacionales homogéneos no siempre los resultados son favorables en ocasiones pueden intensificar los problemas que existen. Como muestra de la problemática que enfrenta la educación rural en México, el caso de Jáltipan y Pajapan Veracruz es un reflejo de las deficiencias que ha mostrado el gobierno para mitigar las carencias educativas a las que se enfrentan los alumnos de esta comunidad.

Retomando el análisis institucional, bajo el enfoque de North, en el cual define a las instituciones como “reglas del juego” en una sociedad, es decir, como las restricciones sociales que dan forma a la interacción humana, que al mismo tiempo defienden la naturaleza de los incentivos en los ámbitos político, económico y social. Sin embargo, atendiendo a una precisión de North, cuando ciertas reglas o prácticas informales dominan a las formales los resultados son muy diferentes. El autor da como ejemplo la adopción de las reglas formales de Estados Unidos en otras sociedades, se refiere a que la Constitución de Estados Unidos fue adoptada (con modificaciones) por varios países latinoamericanos en el siglo XIX con resultados diferentes, enfatiza que, aunque las reglas eran las mismas, los mecanismos para hacer valer o cumplir no lo eran. Para el caso de México, el poder de los órganos del Estado se ejerce en gran medida mediante reglas convencionales, es decir, relaciones tradicionales de subordinación. Por lo que la obediencia de parte de las personas se practica no de acuerdo con la ley y los ordenamientos jurídicos, sino, en muchas situaciones, acorde con diversas prácticas clientelares (Estrada; 2016, 509 – 511).

En este sentido, a través de una estructura institucional fuerte (democrática y legítima) y el desarrollo de mecanismos y medidas para el cumplimiento de las leyes por encima del clientelismo, corporativista, corrupción entre otros factores que distorsionan el funcionamiento de las instituciones, se puede generar un cambio en la forma de operar de las instituciones, asimismo, la intervención del Estado es fundamental, en especial en países subdesarrollados. Los bienes públicos que el sector privado no está dispuesto absorber, debido a que no generan una ganancia, por esa razón, se requieren la intervención del gobierno para la asignación de recursos.

Otro aspecto, es tomar en cuenta la existencia de los costos de transacción no solo en los intercambios que se produce en los mercados, también en el interior de las empresas y todo tipo de organizaciones. En el ámbito educativo, las instituciones encargadas de diseñar las políticas públicas socioeconómicas y educativas deben internalizar los efectos colaterales generados por la aplicación de políticas inadecuadas o factores que permean en el lugar.

Sugerencias

En México la situación de las zonas rurales marginadas exige políticas educativas se adapten a su contexto y necesidades de la comunidad escolar; sin embargo, dichas políticas emitidas por el gobierno federal están fundamentalmente orientadas para la zona urbana y cumplir con estándares internacionales, en cual, las escuelas rurales en zonas con un índice alto de marginación no logran adecuarse a dichas acciones o estándares. Por otro lado, existen factores que determinan que un programa educativo funcione o fracase. Algunos de estos factores, es la capacidad de las instituciones de crear un marco normativo y un esquema de organización que se adecue a las necesidades de la escuela (alumnos, docentes, padres de familia) rural en zonas desfavorecidas.

En el desarrollo de la investigación se ha revisado programas compensatorios educativos orientados a zonas rurales vulnerables con el propósito de comprender y analizar cómo se han diseñado las políticas y generado los mecanismos para internalizar los costos derivados de la aplicación de políticas inadecuadas, así como las carencias que enfrentan las zonas rurales (escasez de servicios, pobreza, falta de oportunidades educativas, entre otros factores).

De acuerdo con lo anterior, se desarrollan algunas sugerencias en la metodología de las políticas compensatorias educativas para las zonas rurales, basado en el Programa Colegio Rural Agrupados (CRA) de España.

El programa tiene como finalidad mejorar las condiciones y la calidad de la enseñanza en zonas rurales desfavorecidas, dichos escuelas debe construirse a las características propias de las distintas zonas rurales; con ello se pretende compensar y corregir positivamente las desigualdades educativas de determinados sectores. Se pretende conseguir un modelo de organización para la escuela rural que, sin desarraigar al alumnado de su entorno, fuese considerado de calidad y equiparable a las escuelas urbanas en cuanto a prestigio pedagógico (Tapia & Castro; 2014, 418).

Algunas de las particularidades del programa son (Ruiz & Reyes; 2017, 218 -219):

- La diversidad, respecto al contexto y situaciones en las que se lleva a cabo la educación rural, asimismo, presentan una organización distinta de la escuela urbana.
- La densidad de población, que al ser escasa y además estar muy repartida por el territorio, hace que el Estado asuma gastos de financiación de comedores y transporte,

que a menudo no resultan rentables a nivel económico. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos costes se entienden y quedan justificados por el hecho de que la educación es un derecho y que, por tanto, tiene que llegar a todos los ciudadanos, evitando las mayores desigualdades posibles.

- Destaca el valor de la escuela rural como foco cultural de los pueblos en los que se ubica, y donde se asientan actividades paralelas como aulas de cultura, sindicatos o asociaciones culturales. Debe ser una escuela comprometida con el medio y que promueva, asimismo, desarrollo sociocultural, socioeconómico y sociopolítico

El programa define a la escuela rural como una institución educativa que tiene como soporte el medio y cultura rural, con una estructura organizativa heterogénea y singular (en función de la tipología de escuela) y con una configuración pedagógica – didáctica multidimensional (Ruíz & Reyes; 2017, 217).

- Organización

Cada centro o escuela manejan diferentes proyectos educativos (acordes a las necesidades de las escuelas), para realizar dichos proyectos se organiza con la participación de diferentes organismos, autoridades e instituciones educativas (consejo escolar, directores, coordinación de pedagogía, tutores, etc.).

- Horarios

Los horarios de cada escuela son distintos dependiendo las necesidades de la escuela, puesto que deben considerar la existencia de alumnos de distintos niveles, además, se debe ajustar con los docentes (ordinario e itinerante). Otro aspecto importante, todas las escuelas toman un día a la semana por la tarde para realizar reuniones de los equipos docentes, por tanto, el alumno ese día no asiste a clase, pero el trabajo que debía realizar ese día el alumno se distribuye en el resto de la semana (Bartomeu;2002,4).

- Sustitución de Profesores

Las autoridades educativas deben encargarse de establecer los mecanismos y las previsiones necesarias para sustituir al profesor en caso de que no pueda asistir a dar clase y los alumnos no se vean afectados y tomen clase de manera normal (Bartomeu;2002,4).

- Coordinación Docente

Cada escuela realiza su propia organización del profesorado para que el trabajo de coordinación entre ellos sea el mejor, rigiéndose bajo los principios de funcionalidad, consenso, agilidad, interdependencia, comunicación, participación, descentralización, representatividad, subsidiaridad, evaluación interna y externa. Regularmente el profesorado se agrupa de forma flexible y abarca desde la Etapa de Educación Infantil hasta la Educación Primaria, e incluso la Educación Secundaria. Respecto a las reuniones de los equipos de

Coordinación Docente, se tratan temas que afectan a todo el profesorado por el alumnado y posteriormente cada maestro trabaja con su equipo (Bartomeu;2002,5).

- Tutorías

En relación con las tutorías, los tutores son responsables de coordinar tanto las actividades individuales como de grupo y hace un seguimiento con todo lo relacionado con la evaluación del alumnado. Además, deben elaborar las unidades didácticas y organizar los distintos materiales. Por otro lado, realizan reuniones con la jefatura de estudios y con la familia de los alumnos (Bartomeu;2002,6).

- Apoyos

Existen algunos apoyos para los alumnos que presentan necesidades educativas especiales, éstos deben ser atendidos por profesorado especialista. Sin embargo, dependiendo de la situación del alumno serán agrupados en prioritarios y no prioritarios y con ello se asigna profesorado y los curriculares que se deben manejar para cada caso. Para los casos que son prioritarios, es decir, los alumnos que presentan necesidades educativas especiales y son trasladados a un equipo de orientación educativa y Psicopedagógica, se realiza un estudio y se establecen las medidas pertinentes para ayudar al alumno. En cambio, para los alumnos que se encuentra en la categoría de no prioritarios pero que presentan algunas carencias o dificultades se prepara un plan de trabajo por parte del profesorado y con ayuda de Pedagogía Terapéutica, de Audición y Lenguaje. Cabe señalar que se realiza el seguimiento de cada caso y los resultados son satisfactorios (Bartomeu;2002,6).

- Transporte

El servicio de transporte escolar se utiliza para el alumnado de educación secundaria obligatoria y en algunas situaciones se traslada a otros alumnos para otro tipo de actividades (Bartomeu;2002,7).

De acuerdo con lo expuesto, una posible solución para mejorar la calidad de la educación en las zonas rurales de México es a través de una política compensatoria educativa, que contemplen los aspectos más importantes que prevalecen en las zonas rurales, las diferentes condiciones socioeconómicas, educativas, emocionales de los alumnos. Para ello es necesario que las instituciones educativas y el gobierno desarrollen un marco institucional, normas, reglamentos, etc., en el cual, internalice los costos de la aplicación de una política que genera externalidades.

Otro aspecto, es la estructura organizativa debe ser heterogénea, de acuerdo con las necesidades de la escuela, así como los proyectos educativos. En este tipo de políticas (integrales) es necesario la participación de diferentes instituciones, organismos, miembros de la comunidad escolar debido a que se trata de dar una atención integral a los alumnos.

Con relación a la pedagogía y didáctica esta debe ser multidimensional, por tanto, los profesores deben estar capacitados para este tipo de escuelas multigrado – bidocente que son las que prevalecen en zonas marginadas.

Conclusiones Generales

A lo largo de este trabajo hemos realizado la revisión del diseño de una estrategia de política pública orientada al sistema educativo. La intención de este trabajo ha sido la de mostrar cuales son los mecanismos, las herramientas y el diseño de toma de decisiones por parte del estado para alcanzar determinados de política. Para ello se ha realizado una revisión tanto teórica como de carácter histórico para poder observar cual ha sido el proceso de construcción del marco institucional bajo el cual se aplican las políticas públicas en este país.

A partir de la década de los ochenta, con la consolidación del modelo económico neoliberal el gobierno aplica nuevos criterios en el diseño de las políticas públicas educativas, estos criterios están encaminados hacia políticas modernizadoras orientadas a la calidad educativa, una mayor participación de la ciudadanía en el ámbito educativo, el Estado comparte la responsabilidad con los estados y municipios, además, la formación de los alumnos debía responder a las necesidades del mercado laboral.

La aplicación de la descentralización en el tema de la toma de decisiones, es decir, el involucramiento de la población local en las decisiones llevaría a una mejora en su bienestar. Empero, para que se aplique de una manera eficiente o adecuada debe existir una democracia²² verdadera.

La distribución de responsabilidades es poco clara en el sistema descentralizado, los estados llevaron la peor parte de este acuerdo, ya que les fueron transferidos por parte del gobierno federal el manejo de los recursos y su administración inmediata, pero nada más, de modo que, nace un sistema híbrido sin definición clara de a quién correspondía qué y quién era responsable por el uso de los recursos, el nivel y el cumplimiento de los maestros, o la calidad educativa. Por el contrario, entre los principales beneficiarios estaba el sindicato, cuyo desarrollo transcurrió paralelo a la centralización y burocratización del sistema educativo nacional; su hegemonía política se fue consolidando dentro de la estructura de las relaciones corporativas entre el Estado mexicano y las organizaciones sindicales, lo que le permitió gradualmente concentrar facultades, funciones y recursos con el efecto colateral del detrimento de la autonomía y desarrollo de sus representantes locales (Fierro, Tapia & Rojo; 2009,30).

²² En la carta de las Naciones Unidas, las palabras iniciales de la carta, <<Nosotros los pueblos>>, reflejan el principio fundamental de la democracia de que la voluntad del pueblo es la fuente de legitimidad de los Estados soberanos y, por consiguiente, de las Naciones Unidas en su totalidad. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reafirmado que la democracia es un valor universal basado en la libertad libremente expresada del pueblo para determinar sus sistemas políticos, económicos, sociales, y culturales, y su plena participación en todos los aspectos de su vida (Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>).

Durante este periodo hasta fecha, el gobierno impulsó diferentes programas compensatorios educativos para las comunidades rurales con el objetivo de disminuir el rezago educativo y las carencias a las que se enfrentan dichas comunidades. Sin embargo, existen diferentes factores que influyen para que los resultados sean deficientes, dichos factores son: la falta de planeación y continuidad en sus programas, cada sexenio se elaboran, modifican, reorientan, su diseño. De esta manera, en la reorganización de las políticas se observa una constante desvinculación con su contexto social, como anteriormente se señaló el factor de los organismos internacionales, se presentan con gran influencia en la conformación de políticas educativas de manera universal, sin tomar en cuenta las sociedades heterogéneas.

Bajo este esquema, observamos la incapacidad del gobierno para formular e implementar mecanismos para el fortalecimiento institucional y la continuidad de políticas públicas. Los criterios para diseñar las políticas compensatorias deben ser concebidas como estrategias de largo plazo (nacional y estatal) no importando el gobierno que se encuentre en función, además, de tomar la vulnerabilidad social²³ como enfoque de análisis, permite contar con más elementos para el diseño de las políticas educativas más asertivas o integrales al contexto de las regiones. Por otro lado, la capacidad de las instituciones para crear los marcos normativos o mecanismos que establezcan de una manera clara las funciones y responsabilidades de los actores involucrados en el quehacer educativo y crear estructuras organizativas de acuerdo con las necesidades de la escuela.

Considerando que el objetivo de la investigación se enfocó en realizar una evaluación de carácter prospectivo de las líneas de acción de la *Estrategia Escuela al Centro* y la elaboración de algunas sugerencias de política pública pensadas para subsanar las deficiencias encontradas en esta estrategia, la teoría que se eligió para desarrollar el trabajo se fundamentó en la aplicación de los principios institucionales y bajo el enfoque del neo institucionalismo (histórico, sociológico y económico), retomando a su principal autor Douglass North.

El gobierno junto con las instituciones educativas debe generar leyes, reglas y normas (limitaciones formales) adecuadas, además, de contemplar los factores informales (cultura,

²³ El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico – social de carácter traumático. Por otro parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento. Esta conceptualización tiene dos vertientes, [...] la más reciente, el mundo intelectual anglosajón comenzó a utilizar el enfoque de vulnerabilidad para comprender los cambios en las condiciones de vida que experimentan las comunidades rurales pobres en condiciones de eventos socioeconómicos traumáticos. [...] Especialistas señalan que el concepto de pobreza, al expresar una condición de necesidad resultante sólo de la insuficiencia de ingresos, se encuentra limitado para comprender el multifacético mundo de los desamparados. En cambio, el enfoque de vulnerabilidad al dar cuenta de la indefensión, inseguridad, exposición de riesgos, shocks y estrés, provocados por eventos socioeconómicos extremos entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afectan (Pizarro; 2001: 11-12).

valores, ética y religión, etc.) de cada región, para que dichas instituciones puedan operar de una manera eficiente y cumplan con los objetivos para las que fueron creadas, este caso para garantizar una educación de calidad. Cabe señalar, las limitaciones informales no deben someter a las leyes formales porque los resultados pueden ser distintos, por tanto, también se deben tener mecanismos para hacer cumplir las leyes establecidas. Uno de los problemas más graves que sufre el sistema educativo mexicano es la corrupción²⁴ provocando el incumplimiento del marco institucional y con ello un impacto negativo en la educación.

Un ejemplo, es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), durante siete décadas, manejaron a discreción, sin rendir cuentas a nadie, tanto el dinero de cuotas sindicales como las transferencias monetarias multimillonarias periódicas que, hacia el gobierno federal al sindicato, además, se mimetizó con los usos y costumbres (obsesión por el control, paternalismo, manipulación de sus bases para fines políticos – electorales, corrupción) del sindicalismo corporativo de las demás agencias y empresas gubernamentales. El sistema educativo siempre se ha vinculado a intereses políticos (Guevara; 2016:37 - 38).

Otro aspecto, es el enfoque de la racionalidad limitada en las políticas públicas, en la práctica dichas políticas operan con restricciones diversas, entre las que figuran los tiempos políticos y las limitaciones informales, en este caso sobre la operación interna en las instituciones educativas, impiden contar con descripciones detalladas de las formas de organización previas a la implementación de la política. En este sentido, sería importante hacer un diagnóstico detallado de la situación previa a su ejecución que permita valorar los efectos de las políticas y conocer las condiciones locales, comprender la lógica y postura de los actores que estarán a cargo de ejecutar las medidas en cada contexto institucional (Grediaga, Rodríguez & Padilla; 2004: 27). Asimismo, se retoma el concepto de los costos de transacción no solo en los intercambios que se produce en los mercados, también en el interior de las empresas y todo tipo de organizaciones. De acuerdo con esto, las instituciones encargadas de diseñar las políticas públicas socioeconómicas y educativas deben internalizar los efectos colaterales generados por la aplicación de políticas inadecuadas.

Para realizar el objetivo de la investigación, primeramente, se hace una descripción de las políticas educativas en México a partir del sexenio de Salinas de Gortari hasta la fecha, en donde se identifica que a partir de que se inició el cambio de modelo económico, se gesta un cambio en el diseño de las políticas públicas educativas, como anteriormente se mencionó, se busca elevar la calidad educativa, con el propósito de formar alumnos que sean capaces de responder a las nuevas necesidades de los mercados. Sin embargo, a lo largo del trabajo observamos que los diferentes gobiernos han aplicado políticas públicas diseñadas desde una perspectiva general y bajo criterios de instituciones internacionales, el cual, no han logrado un impacto favorable en la educación sobre todo en las zonas marginadas rurales. Los resultados de las diferentes pruebas a nivel nacional e internacional muestran los bajos

²⁴ Retomando la idea de North, sobre el incumplimiento de contratos debido a marcos institucionales frágiles, es decir, dan cavidad para que se filtre la corrupción dentro de la institución.

aprendizajes que se obtienen en las diferentes materias (matemáticas, ciencias, lectura y redacción), pero los resultados de aprendizaje en las zonas más desfavorecidas son mayores los rezagos, lo cual los coloca en una mayor desventaja.

Cabe señalar, que la tendencia del gasto educativo nacional es creciente, sin embargo, es insuficiente y en comparación con lo gastan otros países miembros de la OCDE nos encontramos muy debajo del promedio, además, existen factores que hacen ineficiente el gasto en educación, por ejemplo: la mayor parte del gasto se destina a sueldos y salarios, la falta de transparencia y rendición de cuentas, la inversión en infraestructura, equipo y mobiliario es insuficiente, entre otros aspectos. En este sentido, es necesario crear mecanismos que ayuden a transparentar, así como eficientando los recursos que se asignan para este rubro, esto no justifica que no deba invertirse más en la educación.

Otro factor, que las escuelas rurales enfrenta con mayor frecuencia son las carencias en cuestiones de infraestructura, mobiliario, equipo y servicios. Difícilmente se puede exigir resultados satisfactorios, cuando no se cubren necesidades tan básicas, como las antes mencionadas.

Para comprender de donde emanan las líneas de acción de la *Estrategia Escuela al Centro* se realizó un análisis de la Reforma Educativa, el cual, se explicó los principales cambios en los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las modificaciones e implicaciones que tuvo en las leyes secundarias. Las modificaciones al artículo 3° fue la inclusión al marco normativo el tema de la calidad educativa, los planes de estudio los establecerá el gobierno federal y la evaluación para el ingreso y su permanencia en el servicio profesional docente.

La evaluación es una herramienta de gran utilidad que permite ver en dónde se está y los resultados que se están logrando. El objetivo de evaluar es cambiar y mejorar, por lo que se espera que la evaluación en el servicio profesional docente ayude a los maestros conocer el dominio que tienen de la materia que imparten y así mejorar las estrategias que utilizan en el aula, con el objetivo de generar un impacto favorable en la enseñanza de los alumnos. Sin embargo, algunos intelectuales que hacen una crítica a la reforma educativa como es el caso de Gil Antón, menciona que la evaluación es utilizada en una lógica laboral, es decir, es un mecanismo mediante el cual los profesores quedan sometidos para ingresar y permanecer en el servicio profesional docente, provocando inestabilidad en el empleo de los maestros. Asimismo, señala la evaluación que se está aplicando no está modificando la enseñanza de los maestros, es decir, no hay un vínculo real con las aulas.

Como se mencionó uno de los pilares de la Reforma Educativa es fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas, con ello se busca que las decisiones que se tomen mejoren la calidad educativa. Se consideró necesario reorganizar del sistema educativo, la comunidad escolar (padres de familia, docentes, directores, alumnos) deben tener mayor autonomía de gestión, es decir, por parte de los padres de familia debe existir una mayor corresponsabilidad

en la educación de sus hijos, la profesionalización del docente, aprovechamiento del tiempo en el salón de clase, entre otros aspectos. Por lo que se planteó una política que ayudará a lograr la autonomía de gestión de la escuela, así como disminuir la carga administrativa, el cual, se diseñó la *Estrategia Escuela al Centro*.

El diseño de la estrategia contempla acciones de carácter homogéneo, la aplicación de las líneas de acción en las escuelas de zonas marginadas rurales en donde no cuentan con las condiciones mínimas como de infraestructura y equipo, la capacitación adecuada para los profesores y directivos, los padres de familia no cuentan con los recursos económicos, sociales y culturales para involucrarse de una manera más activa en las actividades de los sus hijos, entre otros aspectos. Por tanto, la estrategia puede llegar a generar externalidades negativas dado que las líneas de acción que se proponen no se pueden aplicar de manera adecuada o bien dicha estrategia no se internalizan las externalidades que puedan generar la aplicación de política.

Se decidió estudiar los municipios de Pajapan y Jáltipan, Veracruz, para verificar cuál ha sido el avance en la construcción de las instituciones necesarias para darle cause a una política pública educativa exitosa. Sin embargo, en las últimas décadas, no se han logrado avances significativos en el ámbito institucional. Debido a que las escuelas no cuentan con la infraestructura, mobiliario, equipo y servicios básicos (internet, bibliotecas, espacios deportivos, agua potable) para llevar a cabo las actividades culturales, artísticas, deportivas que promueve la estrategia; en relación a la propuesta de una participación más activa de los padres de familia en la educación de sus hijos, dicha propuesta no contempla que los padres de familia no cuentan con el tiempo suficiente para involucrarse en las actividades de sus hijos, debido a la precaria situación socioeconómica a la que se enfrentan, deben buscar otras fuentes de ingreso para poder satisfacer apenas sus necesidades básicas, otros factores son el nivel educativo y la falta de interés para involucrarse en las actividades escolares.

A modo de conclusión y de acuerdo con lo visto en el trabajo, en México las políticas públicas educativas están diseñadas de forma tal que no contemplan las condiciones socioeconómicas y la disponibilidad de recursos educativos en la que se encuentra la población de estudiantes de zonas marginadas rurales, asimismo, los organismos internacionales (OCDE) empezaron a desarrollar criterios para el diseño de las políticas públicas educativas, el cual las autoridades gubernamentales (educativas) adoptaron desde el sexenio Salinista hasta hoy día. se requiere fortalecer el marco institucional en el sector educativo, así como crear los mecanismos para vigilar el cumplimiento de las leyes establecidas.

Asimismo, para el diseño de las políticas públicas educativas para zonas marginadas rurales, se recomiendan que estas sean de largo plazo, independientemente del color político e ideológico de cada gobierno, se podría pensar en una Política de Estado²⁵, o bien se generen

²⁵ De acuerdo, al documento de Panorama de la gestión pública en América Latina, se vuelve el debate sobre el valor de la política y el papel del Estado en su acepción más amplia, así como sobre la importancia del funcionamiento del sector público (la gestión pública) y las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos

los instrumentos²⁶ adecuados para que la comunidad escolar tenga una mayor injerencia en el diseño de las políticas públicas educativas para su región o escuela en el mejor de los casos. Es decir, una política educativa integral, teniendo como base la cultura de las regiones o comunidades, asimismo, generen un desarrollo socioeconómico, cultural de la comunidad y sin alejar al alumno de su entorno.

Otro aspecto que considerar es la responsabilidad del Estado para asumir los gastos de financiación. Para ello es necesario que las instituciones educativas y el gobierno desarrollen un marco institucional, normas, reglamentos, etc., en el cual, internalice los costos de la aplicación de una política que genera externalidades. Con relación a la estructura organizativa debe ser heterogénea, de acuerdo con las necesidades de la escuela, así como los proyectos educativos. En este tipo de políticas (integrales) es necesario la participación de diferentes instituciones, organismos, miembros de la comunidad escolar debido a que se trata de dar una atención integral a los alumnos.

de interés público. Se trata de construir visiones de país con el mayor acuerdo posible y de garantizar la continuidad en el tiempo de las que, por su naturaleza, son Políticas de Estado y que, por tanto, trascienden los periodos de gobierno. En el marco de la democracia las sociedades latinoamericanas se convierten en actores fundamentales para exigir a sus gobiernos una gestión pública de calidad, eficaz y eficiente, honesta, transparente que rinda cuentas y que dialogue con la sociedad civil para avanzar hacia las soluciones de los grandes problemas nacionales (ILPES; 2012:6).

Las Políticas de Estado aplicadas al sector educativo son una alternativa para hacer frente a los retos educativos, así como recuperar la capacidad de respuesta del Estado. Ampliar las perspectivas desde la cual se comprenden las respuestas a los problemas que afectan al sistema educativo, es decir, se requiere que los procesos de formulación de políticas sean más integrales y tomen en cuenta las variables que inciden en cada situación (Covarrubias; 2014:9,26).

²⁶ En México, a nivel local, se hicieron esfuerzos por incluir la participación de los ciudadanos en la Administración Pública. En ciertos municipios se empezó a desarrollar una política de cercanía con la ciudadanía a través de los “martes ciudadanos”, un día en que el gobierno municipal en pleno ofrecía audiencias públicas; se crearon institutos municipales de planeación, donde se atraía la participación de organizaciones, profesionales y vecinos en la elaboración de políticas públicas. Asimismo, se han realizado en Jalisco y Veracruz asambleas populares y consultas para la toma de decisiones (Serrano; 2011: 108,110). Cabe señalar, que dichas estrategias no se han consolidado debido a que no se ha reforzado la cultura participativa. Sin embargo, el gobierno junto con las instituciones puede generar los vínculos apropiados para que la población se involucre de una manera más activa en la toma de decisiones. En este sentido, dichos mecanismos se pueden trasladar al ámbito educativo.

Anexos

Anexo 1. Proceso de Políticas Públicas

Subirats, plantea un ciclo de las políticas públicas, que se inicia con el surgimiento de problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos.

SECUENCIA	1 FASE	2 FASE	3 FASE	4 FASE	5 FASE
TERMINOLOGÍA	Surgimiento de los problemas	Inclusión en la agenda	Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
CONTENIDO	<ul style="list-style-type: none"> * Surgimiento de un problema. Percepción del problema. * Definición del problema e identificación de sus causas posibles. * Representación del problema. * Demanda de acción pública. 	<ul style="list-style-type: none"> * Selección (filtro) de los problemas emergentes. * Esquema de formulación del modelo causal. * Respuestas de los poderes públicos a los problemas que se reconoce que han de ser objeto de una política. 	<ul style="list-style-type: none"> * Definición del modelo causal. * Definición de la o las soluciones adaptadas al problema y aceptables. * Proceso de contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles. * Selección de los instrumentos de acción. 	<ul style="list-style-type: none"> * Aplicación de las soluciones seleccionadas. * Acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> * Determinación de los posibles efectos de la política. * Evaluación de la eficacia, de la eficiencia, de la pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial.
PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS DEL ANALISTA	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	¿Cuáles son los factores que han llevado al gobierno a actuar ante el problema?	¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del gobierno y del parlamento? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?	¿Se han aplicado las decisiones del gobierno?	¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Fuente: Tabla tomada de Subirats (2008), Análisis y gestión de políticas públicas, España: Editorial Ariel, Capítulo 2. P. 45

Anexo 2

Composición de la Ley General de Educación 2013		
Capítulos		Artículos
LEY GENERAL	I. Disposiciones generales	1 al 11
	II. Del federalismo educativo	12 al 31
	III. De la equidad de la educación	32 al 36
	IV. Del proceso educativo	37 al 53
	V. De la educación que imparten los	54 al 59
	VI. De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos.	60 al 64
	VII. De la participación social en la educación.	65 al 73
	VIII. De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo.	74 al 85

Fuente: recuperado de Hernández, C. (2015). Reformas a la Ley General de Educación 2013.

Anexo 3

Capítulo 1	
Disposiciones generales	
Artículos que se reforman	Cambios
2° primer y tercer párrafo	En el primer párrafo se menciona que todo individuo tiene derecho de recibir educación de calidad, por consiguiente, toda la población del país cuenta con las mismas oportunidades para ingresar al sistema educativo nacional.
	En el tercer párrafo se asegura la participación de los involucrados en la educación, poniendo énfasis en los educandos, padres de familia y docentes.
3°	El Estado queda obligado a prestar servicios educativos de calidad.
6°	La educación que imparta el Estado deberá ser gratuita; la prohibición de que las donaciones sean consideradas contraprestaciones, cuya omisión lleve al condicionamiento de la prestación del servicio educativo o a la retención de los documentos de los educandos; además, se compromete a las autoridades educativas establecer mecanismos de regulación y vigilancia de dichas cuotas (Hernández, 2015: 35).
8°, primer párrafo y fracciones II y III	En el primer párrafo, menciona el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados, para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico.
	En la fracción II
	En la fracción III, contribuirá a la mejor convivencia humana.
10° fracciones I, III, VI, VII	En la fracción I, dentro de los elementos del SEN: los educandos, educadores y padres de familia.
	En la fracción III, instituciones de los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.
	En la fracción VI, instituciones de educación superior autónomas.

	En la fracción VII, evaluación educativa.
Artículos que se adicionan	
Fracción IV al art. 8°	En la fracción IV, el criterio de calidad como la congruencia entre objetivos, resultados y procesos del sistema educativo conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertenencia y equidad.
Fracciones VIII, IX y X, un último párrafo al artículo 10°.	La fracción VIII, la evaluación educativa
	La fracción IX, Sistema de Información y Gestión Educativa.
	La fracción X, la infraestructura educativa.
Fracciones V y VI al artículo 11°.	La fracción V, el papel del INEE como organismo constitucional y autónomo, es coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
	La fracción VI, se define como autoridades escolares el personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares.
Artículos que se derogan	
La fracción IV del artículo 11°.	

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2013

Anexo 4

Capítulo 2	
Del Federalismo Educativo	
Artículos que se reforman	Cambios
12°, las fracciones VI, X y XII	La fracción VI, regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, que serán las disposiciones resultantes de la aplicación de la LGSPD.
	La fracción X, la creación, regulación, operación y mantenimiento actualizado del Sistema de Información y Gestión Educativa, integrado por diversos elementos y mecanismos para la operación del SEN que permita una comunicación directa entre los directivos y las autoridades (Hernández, 2015:37).
	La fracción XII, la planeación y la programación globales del SEN, emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo.
13°, las fracciones, IV, VII y VIII	La fracción IV, prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

	La fracción VII, la actualización y la integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, del cual se podrá disponer de información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales (Hernández, 2015:37).
	La fracción VIII, el apoyo en la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.
16°, primer párrafo	Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la LGSPD.
20°, la fracción II	La fracción II, la formación continua en educación inicial, básica, indígena, especial y física conforme a los lineamientos establecidos en la LGSPD.
21°	Realizar evaluaciones del desempeño de los docentes por parte de las autoridades educativas para garantizar la calidad de la educación obligatoria brindada por los particulares. En cuanto a los docentes de EB y EMS de instituciones públicas, establece como marco normativo los lineamientos y procedimientos determinados por INEE (Hernández, 2015:39).
	Se agregan cinco atribuciones para el INEE con sus referentes.

29°	1) Efectuar la evaluación del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior de conformidad con la LGE.
	2) Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa, coordinar el SEN y emitir los lineamientos a que se sujetarán las autoridades federales y locales para realizar las evaluaciones que les corresponden en el marco de sus atribuciones.
	3) Emitir directrices, con base en los resultados de la evaluación del SEN, que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.
	4) La evaluación que corresponde realizar al INEE, como las evaluaciones que, en el ámbito de sus atribuciones y en el marco del SNEE, son responsabilidad de las autoridades educativas, serán sistemáticas y permanentes.
	5) La evaluación sobre el tránsito de los educandos de un grado, nivel o tipo educativos a otro, sobre la certificación de egresados, sobre la asignación de estímulos o cualquier otro tipo de decisiones sobre personas o instituciones en lo particular, serán competencia de las autoridades educativas.
30°, primer y segundo párrafos	Primer párrafo, las instituciones educativas establecidas por el Estado, así como las Autoridades Escolares, otorgarán a las autoridades educativas y al Instituto todas las facilidades y colaboración para las evaluaciones a que esta sección se refiere.
	Segundo párrafo, para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos.

31°	El INEE y las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación nacional y en cada entidad federativa
Artículos que se adicionan	
12°, segundo párrafo a la fracción I, una fracción V BIS y una fracción XII BIS.	Segundo párrafo (fracción I), la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el SPD, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del SEN.
	Fracción V BIS, formular programas de gestión escolar en EB, que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.
	Fracción XII BIS, ajustar a las escuelas de educación básica y educación media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis.
14°, las fracciones I BIS, II BIS, XI BIS, XII BIS, XII Ter, XII Quáter y XII Quintos	La fracción I BIS, la Participación en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el SPD.
	La fracción II BIS, ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de EMS.

	La fracción XI BIS, la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
	La fracción XII BIS, diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa.
	XII Ter, coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares.
	XII Quáter, promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel.
	XII Quintos, instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo.
24°, un artículo BIS	24° Bis, regulaciones que prohíben el expendio y distribución de alimentos que no cumplan con los criterios nutrimentales.
25°, un quinto párrafo al artículo	Quinto párrafo, están obligadas las autoridades educativas federal a incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales.

<p>28°, un artículo BIS</p>	<p>28° BIS, el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas mediante la ejecución de programas implementados por las autoridades educativas federal, locales y municipales, conforme a los lineamientos que establezcan la SEP, en los cuales haya una retroalimentación con los resultados de la evaluación para la mejora continua, se desarrolle la planeación anual con metas verificables para la autoridad y la comunidad escolar, y se administren con transparencia y eficacia los recursos recibidos, de modo que todo lo anterior redunde en la mejora de la infraestructura, la compra de materiales educativos, la compra de materiales educativos, el fomento de la participación activa de alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, para la solución de problemas (Hernández, 2015:40).</p>
<p>Artículos que se derogan</p>	
<p>12°, la fracción VII</p>	

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2013

Anexo 5

<p align="center">Capítulo 3</p> <p align="center">De la Equidad de la Educación</p>	
Artículos que se reforman	Cambios
32°, primer párrafo	Primer párrafo, las autoridades educativas tomarán medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo.
33°, fracciones IV, VI, IX y XV	<p>La fracción IV, se prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior.</p> <p>La fracción VI, se establece y fortalecen los sistemas de educación a distancia.</p> <p>La fracción IX, el impulso programas y escuelas dirigidos a los padres de familia o tutores, que les permitan dar mejor atención a sus hijos.</p> <p>La fracción XV, mediante programas, cursos y actividades que fortalezcan la enseñanza de los padres de familia respecto al valor de la igualdad y solidaridad entre las hijas e hijos, la prevención de la violencia escolar desde el hogar y el respeto a sus maestros.</p>
34°, segundo párrafo	Segundo párrafo, la evaluación por parte de INEE de los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios.
Artículos que se adicionan	
33°, fracciones IV BIS, XVI y XVIII	<p>La fracción IV BIS, fortalecimiento a la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad.</p> <p>La fracción XVI, el establecimiento paulatino de escuelas de tiempo completo, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural.</p> <p>La fracción XVII, el impulso de microempresas locales para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos.</p>
34°, Segundo Párrafo	Segundo párrafo, la evaluación por parte del INEE de los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2013

Anexo 6

<p>Capítulo 4 Del Proceso Educativo</p>	
Artículos que se reforman	Cambios
41°, quinto párrafo	Quinto párrafo, la educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superiores regulares que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.
44°, tercer párrafo	Tercer párrafo, promoción y asesoría de educación para adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la EB y EMS.
48°, segundo y cuarto párrafo	Segundo párrafo, el papel de INEE en la formulación de recomendaciones para la Secretaría de Educación respecto a asuntos pedagógicos planes y programas de estudio considerados en el artículo 72 para proponer políticas y evaluar la calidad y la cobertura de la educación (Hernández, 2015:43).
Artículos que se adicionan	
42, segundo párrafo y el subsecuente	Segundo párrafo, los docentes y al personal que labora en los planteles de educación, sobre los derechos de los educandos y la obligación que tienen al estar encargados de su custodia, de protegerlos contra toda forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación.

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2013

Anexo 7

<p align="center">Capítulo 5</p> <p align="center">De la Educación que Imparten los Particulares</p>	
Artículos que se reforman	Cambios
56°, segundo párrafo	Segundo párrafo, incluir los nombres de los educadores que obtengan resultados suficientes, una vez que apliquen las evaluaciones, que dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones aplicables, les correspondan, además, las autoridades educativas deberán entregar a las escuelas particulares un reporte de los resultados que hayan obtenido sus docentes y alumnos en las evaluaciones correspondientes.
57°, fracción I	La fracción I, los particulares con las autoridades. A cumplir con lo dispuesto en las demás disposiciones aplicables al artículo 3° de la CPEUM y a la LGE. (Hernández, 2015:44).
58°, primer párrafo	Primer párrafo, las autoridades hacia los particulares. Deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, por otro lado, deberán realizar una visita de vigilancia por lo menos una vez al año.
59°, segundo párrafo	Segundo párrafo, la educación inicial deberán contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones y demás personal que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude el artículo 21; presentar las evaluaciones que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones correspondientes que deriven en el marco del SNEE, y tomar las medidas a que se refiere el artículo 42, así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.
Artículos que se adicionan	
56°, un tercer párrafo y el subsecuente	
58°, los párrafos quinto y sexto	Párrafos quinto y sexto, de la información contenida en el acta correspondiente así como la documentación relacionada, que en su caso presenten los particulares, las autoridades educativas podrán formular medidas correctivas, mismas que harán del conocimiento de los particulares, además, las autoridades educativas emitirán la normativa correspondiente para realizar las tareas de inspección y vigilancia.

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2013

Anexo 8

Capítulo 7	
De la Participación Social en la Educación	
Artículos que se reforman	Cambios
65°, fracciones II, VI y VII	<p>Se establece las responsabilidades que tienen los padres de familia:</p> <p>La fracción II, participar con las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos menores de edad, en cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que, en conjunto, se aboquen a su solución.</p> <p>La fracción VI, conocer la capacidad profesional de la planta docente, así como el resultado de las evaluaciones realizada.</p> <p>La fracción VII, conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos.</p>
67°, fracción III	<p>La fracción III, la autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.</p>
69°, segundo y tercer párrafo	<p>Segundo y tercer párrafo, podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, para ser considerados por los programas de reconocimiento que establece la LGSPD y demás programas que al efecto determine la Secretaría y las autoridades competentes.</p>
70°, 71° y 72°, primer párrafo	<p>70° Primer párrafo, la representación de los intereses laborales de trabajadores, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, organizaciones sociales cuyo objeto sea la educación, incluyendo el sector productivo, por parte de los integrantes de los consejos municipales, estatales (Art. 71°) y del Consejo Nacional)Art. 72° (Hernández, 2015:46).</p>
Artículos que se adicionan	
65°, fracciones VIII, IX, X, XI y XII	<p>La fracción VIII, ser observadores en las evaluaciones de docentes y directivos, para lo cual deberán cumplir con los lineamientos que al efecto emita el INEE.</p> <p>La fracción IX, conocer los criterios y resultados de las evaluaciones de la escuela.</p> <p>La fracción X, opinar a través de los Consejos de Participación respecto a las actualizaciones y revisiones de los planes y programas de estudio</p> <p>La fracción XI, conocer el presupuesto asignado a cada escuela, así como su aplicación y los resultados de su ejecución.</p> <p>La fracción XII, presentar quejas ante las autoridades educativas correspondientes, sobre el desempeño de docentes, directores, supervisores y asesores técnicos pedagógicos de sus hijos o pupilos menores de edad, así como por las condiciones de la escuela.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2013

Anexo 9

<p align="center">Capítulo 8</p> <p align="center">De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo</p>	
Artículos que se reforman	Cambios
75°, fracciones XII, XV y XVI	La fracción XII, contravenir las disposiciones contempladas en el artículo 7o., en el artículo 21, en el tercer párrafo del artículo 42 por lo que corresponde a las autoridades educativas y en el segundo párrafo del artículo 56.
	La fracción XV, promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes.
	La fracción XVI, expulsar o negarse a prestar el servicio educativo a personas que presenten problemas de aprendizaje o condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos, o bien, presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para la atención de problemas de aprendizaje de los educandos.
Artículos que se adicionan	
75°, fracciones XVII	La fracción XVII, incumplir con las medidas correctivas derivadas de las visitas de inspección.
Derogan	
75°, el último párrafo	

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2013

Anexo 10

Composición de la Ley del INEE		
Ley del INEE	Capítulos	Artículos
	I. Disposiciones	1 al 9
	II. Del Sistema Nacional de Evaluación	10 al 21
	III. Del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	22 al 64
	IV. De las responsabilidades y faltas	65 al 66
	V. De la Participación Social	67 al 68

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEE (2015). Reforma Educativa, Marco Normativo.

Anexo 11

Estructura de la LGSPD	
Título Primero: Disposiciones Generales	Título Tercero: De los Perfiles, Parámetros e Indicadores.
Capítulo I. Objeto, Definiciones y Principios.	Capítulo I. De los Perfiles, Parámetros e Indicadores en la Educación Básica.
Capítulo II. De la distribución de Competencias.	Capítulo II. De los Perfiles, Parámetros en la Educación Media Superior.
Título Segundo: Del Servicio Profesional Docente	Capítulo III. Del Procedimiento para la Definición y Autorización de los Perfiles, Parámetros e Indicadores.
Capítulo I. De los Propósitos del Servicio.	Título IV: De las Condiciones Institucionales
Capítulo II. De la Mejora de la Práctica Profesional.	Capítulo I. De la Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional.
Capítulo III. Del Ingreso al Servicio.	Capítulo II. De Otras Condiciones.
Capítulo IV. De la Promoción a Cargos con Funciones de Dirección y Supervisión.	Título V: De los Derechos, Obligaciones y Sanciones
Capítulo V. De la Promoción en la Función.	
Capítulo VI. De Otras Promociones en el Servicio.	TRANSITORIOS
Capítulo VII. Del Reconocimiento en el Servicio.	
Capítulo VIII. De la Permanencia en el Servicio.	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEE (2015). Reforma Educativa, Marco Normativo.

Bibliografía

- Gómez, C. (2010). La política económica en la globalización. México: UAM-Azcapotzalco
- Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de mayo de 1992, Pagina 4. Disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). 2010. Disponible en: <http://www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/ineanumeros/rezago.html>
- González, Juan. (2009). Teoría del Desarrollo Económico Neo institucional. Una alternativa a la pobreza en el siglo XXI. México: Porrúa.
- Téllez Iregui, Gonzalo; Cubillos González, Alexánder Relaciones entre el enfoque neo institucional, desarrollo y medio ambiente Revista Opera, núm. 9, 2009, pp. 223-239 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007013>
- Veblen, T., Imperial Germany and the Industrial Revolution, Macmillan, London, 1915, P. 8.
- Polanco Rosalba (2012). “Aplicación de la Teoría Institucional de North al Estudio del Desarrollo Económico en América Latina: Comparación México y Brasil a partir de la segunda mitad del Siglo XX”. (Tesis Doctoral), UNAM, México.
- Macagnan, Clea. (2013). Teoría institucional: Escrito Teórico sobre los Protagonistas de la Escuela Institucionalista de Economía. Revista Base (Administração e Contabilidade) da Unisino, vol. 10, pp. 130-141.
- Fontaine, G. (2015). Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. V, N ° 2, pp. 80 – 98.
- Aguilar V., L.F. (1992). El estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa.
- Herrera, L. (2008). Pensamiento, Identidad y Reforma Social / Cuadernos Nacionales. Panamá: Universidad de Panamá - Instituto de Estudios Nacionales.
- Salvador, M. (2003). Investigaciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas (Tesis doctoral). Universitat Pompeu Fabí. Barcelona.
- Pérez, G & Valencia, E. (2004). El Neo institucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. Actualidad Contable FACES, Año 7 N ° 8, pp. (85-95).
- De la Barrera, V. (2007). La Teoría de Juegos aplicada en la estrategia bancaria ante un escenario de pánico financiero (Tesis de licenciatura). Universidad Latina S.C. México.
- Vicher, D. (2010). Derechos de propiedad y costos de transacción en administración pública. Ola Financiera, Vol. 3 N ° 5, pp. 102 - 126.

- North, Douglass (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dávalos, Pablo. (2010). El Banco Mundial y la transformación neoliberal. Septiembre 23, 2018, de AMÉRICA LATINA en movimiento - Online Sitio web: <https://www.alainet.org/es/active/42669>
- García Ramírez, Martínez Martínez, 2013, La calidad de la educación básica entre el discurso reformador y la oposición del magisterio.
- Zorrilla & Villa. (2003). Políticas Educativas. México: Grupo Ideograma Editores.
- Giddens, Anthony. (2000). La tercera vía y sus críticos. España: Taurus.
- Chaves P & Ramírez R. (2006). Análisis Crítico de las Evaluaciones de los Programas Compensatorios, 1994 - 2004. México: CONAFE.
- García, José. (2003). Matrícula y gasto nacional en educación en México, 1976-2000. El Cotidiano, 19, 75-86.
- Zoraida, J. (1996). La modernización Educativa (1988 -1994). P. 932. Disponible en <http://smtp2.colmex.mx/downloads/m900nw279>
- Guevara Niebla, G. (2016). Poder para el maestro, poder para la escuela. Cal y Arena. DF.
- Castro, D (2018). Identificación de mecanismos y dispositivos que emplean los organismos para guiar el diseño de políticas educativas en México (Tesis Doctoral), UNAM, Ciudad de México.
- Poder Ejecutivo Federal (1989). Programa para la modernización educativa 1989 - 1994. México: SEP
- Lechuga, Susana. (2009). Cultura Política y Política Educativa en el sexenio de Ernesto Zedillo. Universidad Pedagógica Nacional. Plaza y Valdés. México.
- Panorama Educativo de México. (2014). ¿Cuánto gasta el estado en la educación básica y media superior? Disponible en: http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2014/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2014_AR03__a.pdf
- Panorama Educativo de México. (2010). Gasto Público por alumno total y como porcentaje del PIB per cápita (1980 – 2010). Disponible en: http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010_AR03__c-vinculo.pdf
- México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2011). El Financiamiento de la Educación. ¿Gastamos para mejorar?
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI. (2004). El rezago educativo en la población mexicana.
- López, Martha. (2013). Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación. Junio 01, 2018, de El Cotidiano Sitio web: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17905.pdf>

- Ruiz, R. (2015). La Urgencia de Mejorar la formación científica en la educación básica. En Las Transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013 - 2018(249-261). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Roberto. (2016). Las críticas a PISA. Fecha de consulta: abril 08, 2018, de Educación Futura. Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/las-criticas-a-pisa/>
- Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de febrero de 2013, Pagina 1. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013&print=true
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación-INEE. (2018). Planea – Resultados nacionales 2018 / 6 ° de primaria | lenguaje y comunicación, matemáticas. Disponible en: http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2018/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2018_INEE.pdf
- Latapí, Pablo. (2007). Conferencia magistral al recibir el Doctorado Honoris Causa del Universidad Autónoma Metropolitana. Perfiles Educativos, Vol. XXIX. Núm. 113-122, Pp. 113 - 122.
- UNESCO Santiago. (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. REICE / Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol.5, Núm. 3, Pp. 1 -21.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) 2013, México en PISA 2012. Medias de desempeño en la escala global de matemáticas, lectura y ciencias. Disponible en: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11149/1/images/Mexico_PISA_2012_Informe.pdf >.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) 2013, México en PISA 2015. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/noviembre/PISA_2015-informe.pdf>
- 6 ° Informe de Gobierno del presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Enrique Peña Nieto. (2018).
- OCDE (2018), Getting it Right: Prioridades estratégicas para México, Éditions OCDE, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292871-es>
- Educación Futura (2018). Observatorio del Derecho a la Educación y la Justicia. Desigualdad social y desigualdad en el gasto en educación, ¿desigual derecho a la educación? Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/desigualdad-social-y-desigualdad-en-el-gasto-en-educacion-desigual-derecho-a-la-educacion/>
- Diario Oficial de la Federación (2017). Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508952&fecha=26/12/2017

- Rubio, Paola (2018), Tecnologías para la inclusión digital en las escuelas. La escuela que queremos | Estado de la educación en México 2018.
- Cervera, M & Resano, E. (2015). Principales Resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. En Las Transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013-2018(87-111). México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaria de Educación Pública - SEP. (2015). - Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa- Escuelas Dignas. Junio 01, 2018. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265067/MANUAL_de_Operaci_n_del_Programa_Escuelas_Dignas_2015.pdf
- Garduño, Roberto. (19 de febrero de 2017). Escuelas al Cien si es un pasivo a largo plazo para los estados, dice la auditoria, *La Jornada*.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2015). Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Junio 01, 2018. Sitio web: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/114/P1B114.pdf>
- INEE (2015), Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación. Ciudad de México: INEE.
- Aragón, H. (marzo - abril, 2018). Retos y perspectivas de la educación el quehacer legislativo. *El Cotidiano*, 208, Pp. 21-36.
- Carrillo, A. (2015). Evolución histórica del Artículo tercero de la CPEUM y la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Las Transformaciones del sistema educativo en México, 2013 - 2018(Pp. 23-33). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Flores Crespo, Pedro, García García, César, La Reforma Educativa en México. ¿Nuevas reglas para las IES? Revista de la Educación Superior [en línea] 2014, XLIII (4) (octubre - diciembre): [Fecha de consulta: 22 de junio de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60432737002>> ISSN 0185-2760
- DOF 19-12-2014, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, Disponible: https://coleccion.siaeducacion.org/sites/default/files/files/ley_general_educacion.pdf
- Bracho & Zorrilla. (2015). El INEE en la Reforma Educativa: de su naturaleza jurídica y sus atribuciones. En Las Transformaciones del sistema educativo en México, 2013 - 2018(61 - 75). México: Fondo de Cultura Económica
- Bracho & Miranda. (marzo - abril, 2018). El Servicio Profesional Docente en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. *El Cotidiano*, 208, 79-92.
- Andrade, A. (2015). Los Beneficios de la Ley General del Servicio Profesional Docente. En Las Transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013 - 2018(50-60). México: Fondo de Cultura Económica.

- Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf
- Secretaria de Educación Pública - SEP. (2017). *Primer Informe Anual de Resultados. La Escuela al Centro del Sistema Educativo*. Agosto 03, 2018. Sitio web: https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/infoLEC2016.pdf
- Reyes, A. (2017). Autonomía escolar y cambio educativo, consideraciones desde la implementación del PEC-FIDE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(2), 12-21. <https://doi.org/10.24320/redie.2017.19.2.643>
- González, R. M., De la Garza, C. H. y De León, M. E. (2017). Consejos Técnicos Escolares, un espacio de colaboración para evaluar el ejercicio docente en Educación Básica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(3), 24-32. <https://doi.org/10.24320/redie.2017.19.3.1272>
- Secretaria de Educación Pública - SEP. (2017). *Escuela de Verano*. Julio 12, 2018. Sitio web: <http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2017/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo General de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/default.html>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (.). Medición de la Pobreza. Fecha de Consulta: septiembre 08,2018. Sitio web: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (.). Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. Fecha de Consulta: septiembre 08,2018. Sitio web: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Consulta Dinámica de Resultados de Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. Fecha de Consulta: septiembre 08,2018. Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx
- Cuadernillos municipales, 2017. SEFIPLAN, disponible en: <http://ceieg.veracruz.gob.mx/cuadernillos-municipales-2017/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (.). Censo Económicos 2014. Fecha de Consulta: Abril, 2018. Sitio web: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>
- Instituto Nacional para la Educación de los adultos (INEA). (2015). Rezago Educativo. Fecha de Consulta: agosto 03, 2018. Sitio web: <http://www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/ineanumeros/rezago.html>
- Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Disponible en: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>
- CONAFE (2006), Los contextos sociales de las escuelas primarias en México. Disponible en: <http://biblio.upmx.mx/textos/64532.pdf>

- SEP-INEE (2014). Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en educación. Disponible en: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231_07E07.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política en Desarrollo Social (CONEVAL) 2017, Coneval informa la evolución de la pobreza 2010- 2016. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) 2012. La educación en México: Estado actual y consideraciones sobre su evaluación. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_211112.pdf
- Estrada, José Luis. (2016). Las insuficiencias del crecimiento económico de México: consideraciones teóricas, metodológicas y factuales sobre las reformas. En Análisis y controversias sobre las actuales reformas estructurales (491-522). México: Grañén. Porrúa.
- Tapia L& Castro P (2014). Experiencia Educativa Educar desde un CRA. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5236981.pdf>
- Ruiz Naiara & Reyes José (2017). Colegios Rurales Agrupados y Formación Universitaria. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/322550770_Colegios_Rurales_Agrupados_y_Formacion_Universitaria
- Bartomeu, Á. (2002). Los Colegios Rurales Agrupados: Antecedentes, Evolución, Filosofía y Funcionamiento. Junio 03, 2018. Sitio web: http://enxarxats.intersindical.org/escolarural/CE_cra.pdf
- Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fierro C, Tapia G & Rojo F. (2009). Implementación de políticas educativas: México Descentralización educativa en México. México: OCDE.
- Grediaga R, Rodríguez J & Padilla L. (2004). Políticas públicas y cambios en la profesión académica en México en la última década. México: ANUIES, UAM.
- Naciones Unidas. Democracia. Diciembre 11, 2018, de Naciones Unidas Sitio web: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2012). Panorama de la gestión Pública en América Latina. Diciembre 13, 2018. Sitio web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3956/1/S1100624_es.pdf
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. Diciembre 13, 2018, de UNAM Sitio web: https://ac.els-cdn.com/S0185161615000025/1-s2.0-S0185161615000025-main.pdf?_tid=ccc820ac-260d-4627-85b2-28570e63da86&acdnat=1544861556_c9539fcf8f8e3e869376837e348ed02c

Siglas

ASF:	Auditoría Superior de la Federación.
BM:	Banco Mundial.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
CEMABE:	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CONAFE:	Consejo Nacional de Fomento Educativo.
CONAEVyT:	Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.
CONAPASE:	Consejos Escolares de Participación Social.
CONAPO:	Consejo Nacional de Población.
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CPEUM:	Constitución
CRA:	Colegio Rural Agrupado.
CTE:	Consejo Técnico Escolar.
ENLACE:	Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares.
ETC:	Programa de Escuelas de Tiempo Completo.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA:	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
INEE:	Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INIFED:	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
LGE:	Ley General de Educación.
LGSPD:	Ley General del Servicio Profesional Docente.
LINEE:	Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
OCDE:	Organización para el Desarrollo Económico.

PAREB:	Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica.
PAREIB:	Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica.
PIARE:	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo.
PIB:	Producto Interno Bruto
PISA:	Programme for International Student Assessment.
PIAD:	Programa de Inclusión y Alfabetización Digital.
PLANEA:	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes.
PNCE:	Programa Nacional de Convivencia Escolar.
PRE:	Programa de la Reforma Educativa.
PROGRESA:	Programa de Educación, Salud y Alimentación.
PROSEDU:	Programa Sectorial de Educación.
SATE:	Servicios de Asesoría Técnica a la Escuela.
SEB:	Secretaría Educación Básica
SEP:	Secretaría de Educación Pública.
SNEE:	Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
SNTE:	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SNIESC:	Sistema Nacional de Información de Escuelas.
SPD:	Servicio Profesional Docente
TALIS:	Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje.
TIC:	Tecnologías de la información y la Comunicación.
TIMSS:	Trends in International Mathematics and Science Study.
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.